

Prof. Dr. Markus Ottersbach, Petra Wiedemann  
(unter Mitarbeit von Deborah Fänderich)

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein- westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen  
Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

Gefördert durch das  
Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW),  
Düsseldorf

# Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

## Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

### Auf einen Blick

- Aus der Perspektive der Menschenwürde und der Menschenrechte sind die Zustände in den so genannten Notunterkünften der Stadt Köln nicht hinnehmbar. Integration wird durch den derzeitigen Umgang mit Flüchtlingen verhindert oder zumindest erschwert.
- Als eine Direktmaßnahme sollten die vom „Runden Tisch für Flüchtlingsfragen“ entwickelten „Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“ angewendet werden.
- Um Flüchtlingen eine menschenwürdige Bleibe zu verschaffen und potenzielle Konflikte zu verhindern, sollte eine „vorbeugende Sozialpolitik“ die Wohnungsnot mittelfristig in den Großstädten lindern. Sie ist zudem eines der effektivsten Mittel, rechten Strömungen Einhalt zu gebieten.
- Mehrere Institutionen sind zurzeit mit unterschiedlichen Dienstleistungen für Flüchtlinge beschäftigt, wobei in einem integrierten Gesamtkonzept nicht alles in einer Einrichtung angeboten werden muss. Mittelfristig sollten auch Flüchtlinge in die Regelsysteme integriert werden.
- Der wichtigen Rolle der Sozialen Arbeit bei der Unterbringung, Betreuung und Beratung von Flüchtlingen und insbesondere von schutzbedürftigen Personengruppen muss in Bezug auf die Ressourcenausstattung Rechnung getragen werden. Der bisherige Personalschlüssel für diese Tätigkeiten ist viel zu gering.
- Es sollten systematische Verfahren entwickelt werden, um die Aspekte spezifischer Vulnerabilität wie Traumatisierung, Schwangerschaft, Kindeswohlgefährdung und Rassismus- und Diskriminierungserfahrungen erfolgreich zu bearbeiten.

## **Abstracts**

### **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts am Beispiel der Stadt Köln**

Die räumliche Unterbringung der Flüchtlinge stellt zurzeit – zusammen mit der medizinischen Versorgung, Betreuung und Beratung der Flüchtlinge – eine der größten Herausforderungen der Kommunen dar. Diese problematische Situation kann dazu beitragen, sozialräumliche Spaltungen, soziale Ungleichheiten und gefährliche Konflikte zwischen Bewohner\_innen innerhalb der Kommunen zu forcieren und rechte Strömungen in unserer Gesellschaft zu stärken.

Am Beispiel der Stadt Köln soll die Studie mittels quantitativer und qualitativer empirischer Methoden einerseits die Situation der Unterbringung, der medizinischen Versorgung, der Betreuung und Beratung der Flüchtlinge und den Stellenwert bzw. die Rolle der Sozialen Arbeit bei diesen Tätigkeiten untersuchen und andererseits Empfehlungen für ein tragfähiges, integriertes Gesamtkonzept zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen erarbeiten.

### **The accommodation of refugees in North Rhine-Westphalian municipalities Aspects of an integrated overall concept using the example of the City of Cologne**

The accommodation of refugees currently provides - along with medical care, assistance and advice to refugees - one of the biggest challenges of the municipalities. This problematic situation may accelerate socio-spatial divisions, social inequalities and dangerous conflicts between residents within the municipalities and strengthen right tendencies in our society.

Using the example of the city of Cologne, the study analyses on the one hand, by means of quantitative and qualitative empirical methods, the situation of housing, medical care, the assistance and advice of refugees as well as the importance and role of Social Work in these activities and, on the other hand, develops recommendations for a viable, integrated overall concept for a sustainable integration of refugees in the North Rhine-Westphalian municipalities.

# Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen.....	vi
Verzeichnis der Tabellen .....	vi
1 Einleitung.....	1
2 Statistische Daten zu Migration, Flucht und Asyl.....	3
3 Verteilung der Flüchtlinge und Standards der Unterbringung in NRW.....	5
4 Die Unterbringung von Flüchtlingen auf kommunaler Ebene am Beispiel der Stadt Köln .....	9
4.1 Die Entwicklung der Kölner Flüchtlingspolitik .....	9
4.2 Das aktuelle 4-Phasen-Modell der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln .....	11
4.3 Zahlen und Fakten zur Unterbringung der Flüchtlinge in Köln .....	12
4.4 Die Formen der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln .....	14
4.4.1 Notunterkünfte.....	14
4.4.2 Containerbauten/Fertigbauten .....	16
4.4.3 Hotels/Pensionen .....	16
4.4.4 Wohnheime .....	17
4.4.5 Private Wohnungen.....	17
4.5 Vertragliche Qualitätsstandards der Unterbringung.....	17
5 Forschungsdesign der Studie.....	20
5.1 Fragestellungen .....	20
5.2 Erhebungsmethoden .....	20
5.2.1 Quantitative Erhebung .....	20
5.2.2 Qualitative Erhebung.....	21
5.2.3 Workshop zur Ergebnisvalidierung.....	21
5.3 Sample .....	21
5.4 Auswertungsmethoden .....	23
6 Ergebnisse der Studie.....	24
6.1 Die Situation der Flüchtlinge .....	24
6.1.1 Allgemeine Aussagen.....	24
6.1.2 Flüchtlinge in unterschiedlichen Unterbringungsformen .....	26
6.1.3 Medizinische Versorgung .....	32

6.1.4	Betreuung und Beratung .....	33
6.1.5	Kooperation der Einrichtungen .....	37
6.2	Die Situation der besonders Schutzbedürftigen.....	42
7	Stellenwert und Rolle der Sozialen Arbeit.....	46
8	Handlungsempfehlungen: Aspekte eines Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen .....	52
	Literatur .....	58
	Anlagen.....	61

## **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1: 4-Phasen-Modell zur Unterbringung von Flüchtlingen in Köln.....	11
Abbildung 2: Standorte der Flüchtlingsunterbringung in der Stadt Köln.....	13
Abbildung 3: Träger der Einrichtungen.....	22
Abbildung 4: Unterbringungsformen der Einrichtungen im Rahmen der Studie.....	26
Abbildung 5: Art von Beratungen in den Einrichtungen.....	33
Abbildung 6: Durchführung der Beratungen.....	34
Abbildung 7: Angebote der Einrichtungen.....	35
Abbildung 8: Einschätzungen der Kooperationen.....	37
Abbildung 9: Häufigkeit des persönlichen Austauschs zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen.....	38
Abbildung 10: Konzept zur Feststellung von Traumatisierung(en) bei Flüchtlingen.....	44
Abbildung 11: Qualifikation(en) der Leitungen.....	50
Abbildung 12: Standards für Qualitätsmanagement in den Einrichtungen.....	51

## **Verzeichnis der Tabellen**

Tabelle 1: Plätze in der Unterkunft und in der Unterkunft lebende Personen am 29.03.2016.....	27
Tabelle 2: Unterbringung besonders Schutzbedürftiger in den Einrichtungen.....	42
Tabelle 3: Zuständigkeit für Anzahl von Personen und Stundenumfang pro Woche.....	49
Tabelle 4: Anzahl der Beschäftigten im sozialen und nicht-sozialen Bereich und Anzahl der freiwillig Tätigen.....	50

### 1 Einleitung

Die Anzahl von mehr als einer Million Flüchtlingen in 2015 stellt für unsere Gesellschaft eine erhebliche Herausforderung dar. Der überwiegende Teil der Politik, der Öffentlichkeit und vor allem das bürgerschaftliche Engagement der Bevölkerung greifen diese Herausforderung positiv auf. Angesichts des demografischen Wandels, der Absicherung der Sozialversicherungssysteme, der Suche nach (hoch-) qualifizierten Fachkräften und den Vorteilen einer pluralistischen Gesellschaft stellt diese hohe Zahl an Flüchtlingen jedoch nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine enorme Chance dar. Flüchtlinge oder allgemeiner Migrant\_innen können zudem – das beweist die Vergangenheit – maßgeblich zur Stärkung der Solidarität und zur Innovation und Weiterentwicklung unserer Gesellschaft beitragen.

Da die Unterbringung der Menschen ein zentraler Aspekt ihrer Lebenslage ist, spielt deren Form eine entscheidende Rolle: Werden menschenwürdige Unterbringungsstandards eingehalten? Stehen geschlossene Wohneinheiten zur Verfügung? Ist die medizinische Versorgung in den Unterkünften gewährleistet? Gibt es dort ausreichende Betreuungs- und Beratungsangebote?

Mit der Art der Unterbringung der Flüchtlinge wird nicht nur ein Zeichen der Willkommenskultur gesetzt, sondern auch ein wichtiger Baustein für eine erfolgreiche Aufnahme mit dem längerfristigen Ziel der gesellschaftlichen Integration im Sinne einer „vorbeugenden Sozialpolitik“ gelegt.

Zugleich stellt die räumliche Unterbringung der Flüchtlinge neben der Versorgung, Betreuung und Beratung zurzeit eines der größten Probleme der Kommunen dar. An vielen Orten des Landes gelingt diese Unterbringung nur ungenügend. Die Diskussion um die Errichtung von Zeltstädten signalisierte dieses Problem am deutlichsten. Eine aus Versorgungs-, Betreuungs- und Beratungsperspektive ungenügende, dazu noch räumlich zentrierte Unterbringung (z.B. in Massenunterkünften) kann dazu beitragen, sozialräumliche Spaltungen, soziale Ungleichheiten und gefährliche Konflikte zwischen Nachbarschaft und Flüchtlingen und unter den Flüchtlingen selbst zu forcieren.

Eine zentrale Ursache dieses Problems liegt in der Tatsache begründet, dass keine integrierten Konzepte zur Unterbringung von Flüchtlingen existieren, die sich an den durchaus heterogenen Bedarfslagen der Flüchtlinge orientieren, die professionellen Standards der Sozialen Arbeit im Umgang mit Flüchtlingen widerspiegeln und langfristige, zukunftsweisende und nachhaltige Strategien enthalten. Zwar haben die Stadt Köln und andere Kommunen z.B. Projekte wie das „Auszugsmanagement“ auf den Weg gebracht, mit dessen Hilfe Flüchtlinge in privaten Unterkünften untergebracht werden sollen. Dennoch fehlt ein Gesamtkonzept, in dem Aspekte wie Wohnen, Versorgung, Beratung und Betreuung sinnvoll aufeinander abgestimmt werden und die zuständigen Ämter, Einrichtungen und Dienste koordiniert zusammenarbeiten.

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Das Ziel dieser Studie ist es, erste Überlegungen und Ideen zu einem solchen integrierten Gesamtkonzept zu entwickeln. Es soll den Kommunen helfen, Schritte einer menschenwürdigen Unterbringung und einer sinnvoll abgestimmten Form von Versorgung, Beratung und Betreuung der Flüchtlinge zu ermöglichen. Es kann zudem dazu beitragen, dass Segregation, gefährliche Ungleichheiten und potenzielle Konflikte innerhalb der Bevölkerung vermieden werden.

Von den ca. eine Million Flüchtlingen, die in 2015 nach Deutschland gekommen sind, wurden ungefähr 20 % vom Land Nordrhein-Westfalen aufgenommen. Für die meisten nordrhein-westfälischen Kommunen ist die hohe Zahl eine Herausforderung in Bezug auf die Unterbringung, die medizinische Versorgung, die Beratung und die Betreuung von Flüchtlingen.

Mit der Aufnahme und Registrierung der Flüchtlinge in der Erstunterkunft ist nur der erste Schritt einer Integration erfolgt. Fragen der längerfristigen Unterbringung gehen einher mit gesundheitlicher bzw. medizinischer Versorgung, Beratung in Rechts- und institutionellen Angelegenheiten, Schulpflicht etc. bis hin zu Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Insbesondere Bildung in Form von formaler, schulischer Bildung und als non-formale, außerschulische Bildungsangebote sind zentrale Aspekte, die nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Herausforderungen darstellen.

Die Aspekte der Unterbringung, der medizinischen Versorgung, der Beratung und der Betreuung von Flüchtlingen sind im Rahmen der hier vorliegenden Kurzstudie am Beispiel der Stadt Köln untersucht worden. In diesem Zusammenhang war es auch notwendig, die Kooperation mit den Einrichtungen, die mit der Unterbringung, Versorgung, Beratung, und Betreuung beauftragt sind, zu erkunden. Unsere besondere Aufmerksamkeit galt der Situation der besonders Schutzbedürftigen. Außerdem wurden die Bedeutung und die Rolle der Sozialen Arbeit im Kontext der o.g. vier Aspekte analysiert und eingeschätzt.

Auf der Basis der Beschreibung und Analyse der vier Aspekte werden für die Kommunen in NRW Handlungsempfehlungen zur Entwicklung eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen formuliert. Auf der einen Seite sollen dabei die Bedürfnisse und Interessen der Flüchtlinge berücksichtigt und auf der anderen Seite Strategien entwickelt werden, wie die zuständigen kommunalen Ämter, Einrichtungen und Dienste sinnvoll koordiniert werden und effektiv miteinander kooperieren können. Verwiesen wird jedoch auch auf die Bedeutung von Veränderungen auf Bundes- und Landesebene. Die professionellen Standards der Sozialen Arbeit sollen bei der Entwicklung dieses Gesamtkonzepts besonders berücksichtigt werden.

Das Projekt begann am 01.12.2015 und endete am 31.05.2016.

## 2 Statistische Daten zu Migration, Flucht und Asyl

2015 baten insgesamt 476.620 Menschen in Deutschland um Asyl. Davon wurden 158.657 Anträge von Menschen aus Syrien, 53.805 aus Albanien und 33.427 Anträge aus dem Kosovo gestellt. In Deutschland wurden in 2015 über die Hälfte der Asylanträge in der EU gestellt. Im Vergleich zum Vorjahr gab es in Deutschland einen Anstieg von über 150% der Erstanträge (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015a, S. 2f). 35,9% aller Anträge wurden durch Syrer\_innen, 12,2% von Albanier\_innen und 7,6% von Kosovar\_innen gestellt. Die größte Gruppe der Antragssteller\_innen (26,1%) aus dem Jahr 2015 waren Kinder bis unter 16 Jahren. Im Gegensatz zu den anderen Altersgruppen ist in dieser Gruppe das Geschlechterverhältnis männlich/weiblich eher ausgeglichen (55,1% zu 44,9%). Die zweitgrößte Gruppe waren die 18 bis 25 jährigen (24,8%). Hier überwiegt der Anteil der männlichen Asylsuchenden deutlich. 80,3% dieser Altersgruppe sind Männer. 15,2% der Antragssteller\_innen sind der Altersgruppe zwischen 25 und 30 Jahren zuzuordnen. Insgesamt machen von allen Anträgen die Gruppe der unter 30-jährigen 71,1% aller Anträge aus, 69,2% aller Antragssteller\_innen sind Männer (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 7).

Das Bundesland mit den meisten Erst- und Folgeanträgen in 2015 war Nordrhein-Westfalen mit 77.223 Anträgen, gefolgt von Bayern mit 71.168 und Baden-Württemberg mit 61.671 Asylanträgen. Die wenigsten Anträge wurden in Bremen (4.888), Saarland (10.358) und Hamburg (13.157) gestellt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015a, S. 5).

Laut dem Königsteiner Schlüssel ist NRW dazu verpflichtet, insg. 21,21% aller Geflüchteten in Deutschland aufzunehmen. In den Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2015 insg. 329.667 Asylsuchende aufgenommen. Allein von September bis Dezember 2015 wurden 227.625 Personen untergebracht (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2016, S. 1).

Die drei stärksten Herkunftsländer, erfasst durch EASY Buchungen, in NRW waren 2015 an erster Stelle Syrien mit 77.504 (33,42%) Personen, Irak mit 31.138 (13,43%) und Albanien mit 21.455 (9,25%) (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2016, 2). 2015 bis Ende Januar 2016 wurden in NRW 73.493 Anträge gestellt. Im Vergleich zum Vorjahr liegt hier eine Steigerung von über 55% vor (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2016, S. 2).

Die Stadt Köln nahm 2015 aufgrund des Verteilsystems in NRW insgesamt 5,46% von den 21,21% in NRW lebenden Geflüchteten auf (vgl. Bokranz 2015, S. 3). Bis Ende Januar 2016 wurden insg. 11.224 Personen untergebracht. Allein zwischen Ende 2014 und Ende 2015 (Stichtag jeweils der 31.12.) gab es einen Anstieg von über 5.000 untergebrachten Menschen. Von den im Jahr 2015 untergebrachten Menschen waren insgesamt 2.595 sogenannte unerlaubt eingereiste Ausländer\_innen. Es gab im selben Jahr 7.777 Zuweisungen für die Stadt Köln, wobei gleichzeitig 5.304 Abgänge aus Köln verzeichnet wurden (vgl. Kölner Flüchtlingsrat

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Januar 2016, S. 2). Man musste daher zunächst weit mehr Menschen unterbringen und versorgen als die reine Unterbringungszahl aussagt. Die Hauptherkunftsländer bis Januar 2015 der in Köln lebenden Flüchtlinge waren Syrien (35%), Kosovo (16%) und Albanien (13%).<sup>1</sup> Ende Dezember 2015 waren von den ca. 10.000 registrierten Geflüchteten in Köln ca. ein Drittel Kinder zwischen 0 und 18 Jahren, wobei die Gruppe der 10 bis 16 jährigen am stärksten vertreten ist. Weitere ca. 20% sind junge Erwachsene. Von den insgesamt 2.342 untergebrachten Geflüchteten ist die Gruppe der 21 bis 24jährigen Geflüchteten mit 1.035 Personen am stärksten vertreten. Dies entspricht den statistischen Daten der Bundesrepublik, es gibt also für Köln diesbezüglich keine nennenswerten Abweichungen (vgl. Kölner Flüchtlingsrat März 2016, S. 1).

---

<sup>1</sup> Leider konnten trotz ausführlicher Recherche keine aktuelleren Daten gefunden werden.

### 3 Verteilung der Flüchtlinge und Standards der Unterbringung in NRW

Der Bund hat keine eigenen Unterkünfte für Flüchtlinge, deswegen sind die Bundesländer bzw. deren Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) die erste Anlaufstelle für Flüchtlinge in Deutschland. Solche EAE'n gibt es in Nordrhein-Westfalen in Dortmund, Bielefeld, Unna-Massen, Burbach und Bad Berleburg.

Die Bundesländer sind verpflichtet, gemäß dem Königsteiner Schlüssel, Flüchtlinge in ihrem Land unterzubringen und zu versorgen. Hat ein Bundesland seine Kapazitäten erreicht, werden die Flüchtlinge auf andere Bundesländer verteilt. Ein Mitspracherecht der Flüchtlinge bezüglich des Ortes der Unterbringung gibt es nicht. Lediglich die Einheit der Kernfamilie muss bei der Verteilung berücksichtigt werden (Wendel 2014, S. 9).

Zu dem Personenkreis der aufzunehmenden Menschen zählen jene, die ein Asylgesuch eingereicht oder einen Erst-, Folge- oder Zweitantrag gestellt haben, nicht mehr verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes zu wohnen, eine Aufenthaltserlaubnis (§§23, 24 AufenthG) besitzen oder unerlaubt eingereist sind (§15a AufenthG) (vgl. §§ 1 und 2 Flüchtlingsaufnahmegesetz idGF vom 24.03.2016).

Nordrhein-Westfalen hat gemäß dem o.g. Schlüssel die höchste Aufnahmequote in Deutschland mit rund 21,2%. Aufgrund der hohen Zahlen und der damit verbundenen Pflicht, allen Schutzsuchenden eine Unterbringung und Versorgung zu gewährleisten, hat sich die Landesregierung dazu entschieden, einen großen Teil ihrer Aufgabe auf die fünf in NRW unterteilten Regierungsbezirke zu verteilen.

Zugewiesen werden die Flüchtlinge den nordrhein-westfälischen Kommunen durch die Bezirksregierung Arnsberg<sup>2</sup>. Die Zahl der Zuweisungen in die Gemeinden/Städte erfolgt nach dem so genannten Einwohner- und Flächenschlüssel. Wird in der jeweiligen Gemeinde eine Erstaufnahmeeinrichtung betrieben oder werden unbegleitete minderjährige Flüchtlinge untergebracht, ist diese Zahl entsprechend an die Aufnahmezahl der anderen Geflüchteten anzupassen (vgl. § 3 Flüchtlingsaufnahmegesetz idGF vom 24.03.2016).

An diese Einrichtungen werden alle Geflüchteten verwiesen, die erstmalig einen Asylantrag stellen möchten oder die gemäß des EASY-Verfahrens („Erstverteilung der Asylbegehrenden“; vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2016, Glossar „EASY“) aus anderen

---

<sup>2</sup> Eine Grafik verdeutlicht das Stufensystem der Unterbringung von Geflüchteten in NRW (vgl. hierzu: Bezirksregierung Köln (2015): Informationen zum Thema Flüchtlinge und Unterkünfte. Dezernat 20. Köln, [http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/leistungen/abteilung02/20/broschuere.pdf](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung02/20/broschuere.pdf) (Abruf am 27.01.2017)).

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Bundesländern nach NRW gekommen sind. Das EASY-System ist ein IT-Programm zur Verteilung der Asylbewerber\_innen auf die Bundesländer gemäß dem Königsteiner Schlüssel.

Angekommen in den EAE'n, werden die Flüchtlinge durch die zentrale Ausländerbehörde (ZAB) registriert, erkennungsdienstlich behandelt und gesundheitlich untersucht, wobei hier lediglich meist nur eine Röntgenuntersuchung auf TBC erfolgt. Es wird ein Taschengeld ausgezahlt, sie werden einer BAMF-Außenstelle vorgestellt und eine „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ wird ausgestellt (BÜMA) (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2013, 19; Bezirksregierung Köln 2015, S. 7).

Neben den EAE'n gibt es so genannte Notunterkünfte, die als Entlastung der EAE'n fungieren. Die Installation von Notunterkünften war aufgrund der hohen Zugangszahlen unumgänglich. Sie dienen vorrangig der Vermeidung von Obdachlosigkeit und sind nur vorübergehend in Betrieb. In den Notunterkünften findet zudem keine Registrierung durch die ZAB statt, die Mitarbeiter\_innen vor Ort müssen sich selbst um eine Registrierung bei der Zentralen Ausländerbehörde kümmern. Somit kann auch keine Meldung als Asylsuchende\_r (BÜMA) ausgestellt werden.

Nach diesem „Eingangsscheck“ verweilen die Menschen ca. eine Woche in der EAE bzw. einer dieser Notunterkünfte, bevor sie in eine Zentrale Unterbringungseinrichtung (ZUE) verlegt werden. Die Verweildauer in der EAE hängt unter anderem davon ab, ob die jeweilige EAE über ein eigenes Röntgengerät verfügt oder nicht. Ist dies nicht der Fall, kann eine Unterbringung in einer EAE auch länger dauern, da die Untersuchungen durch das örtliche Regelsystem durchgeführt werden müssen (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2013, S. 20). Die ZUE'n werden durch die Bezirksregierung Arnsberg verwaltet und betreut, die Entlastung durch die Bezirksregierungen findet also lediglich im Rahmen der Erstaufnahme statt.

Die Geflüchteten bleiben zunächst ca. drei Monate in den ZUE'n, bevor sie auf die Kommunen verteilt werden. Eine frühere Verteilung ist möglich, sobald das BAMF entscheidet, dass ein Asylverfahren durchgeführt wird (vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2013, S. 21).

Die Standards der Unterbringung in den ZUE'n sind in der „Fortschreibung der Leistungsbeschreibung über Standards in Unterbringungseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen“ festgelegt. Ziel ist, „alle Unterbringungen [...] auf dem umfassend definierten Qualitätsniveau“ (Bezirksregierung Arnsberg 2014, S. 1) durchzuführen.

Inhaltlich beschäftigt sich die Leistungsbeschreibung mit den Gebäuden, der Unterbringung und Betreuung und dem einzusetzenden Personal. Im Rahmen dieser Studie kann nur auf die wichtigsten Punkte eingegangen werden. So sind neben den Aufgaben des Hausmeisters und des Sicherheitsdiensts auch die Betreuung und Versorgung der Flüchtlinge sehr detailliert

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

beschrieben. Neben regelmäßigen Mahlzeiten sind Kleidung, sanitäre Anlagen, Hygieneartikel und Wascheinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Alle Bewohner\_innen erhalten ein Taschengeld, das wöchentlich durch die Mitarbeiter\_innen ausgezahlt wird. Zur gesundheitlichen Versorgung ist eine Sanitätsstation vorgesehen. Erforderlich ist eine Besetzung durch medizinisches Fachpersonal täglich von 9.00 bis 12.00 und von 14.00 bis 16.00 Uhr. Neben einer Kinderspielstube sollen auch Betreuungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für Erwachsene wie auch Sprachkurse und Freizeitaktivitäten angeboten werden. Dafür werden Gemeinschaftsräume installiert (vgl. ebd., S. 8ff.).

Klar geregelt sind zudem die Anforderungen an das Personal in den ZUE'n. Neben dem Pförtnerdienst, welcher rund um die Uhr in der Einrichtung ist, muss auch immer mindestens eine Betreuungsperson – auch nachts und am Wochenende – in der Einrichtung anwesend sein. Freiwillige Helfer\_innen und Mitarbeiter\_innen der Haustechnik oder Hauswirtschaft dürfen nicht auf den Personalschlüssel angerechnet werden.

Die Einrichtungsleitung muss ein abgeschlossenes Studium mit sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt oder Vergleichbares nachweisen. Zudem sind neben den Fähigkeiten zur Kooperation, Personalführung und hohem Engagement auch sprachliche Kompetenzen erforderlich. Kenntnisse im Asyl- und Ausländerrecht werden ebenfalls vorausgesetzt (vgl. ebd., S. 15).

Auch das allgemeine Betreuungspersonal muss eine abgeschlossene Ausbildung als Sozialarbeiter, Diplom-Pädagoge oder Sportpädagoge „oder gleichwertige Erfahrungen und Kenntnisse haben, die in der Praxis zur Erledigung der Aufgaben befähigen“ (ebd., S. 17), über interkulturelle Kompetenzen verfügen, mindestens eine Fremdsprache sprechen und eine Ausbildung als Erste-Hilfe-Ersthelfer vorweisen. Das Betreuungspersonal arbeitet im Schichtdienst. Das Aufgabenspektrum reicht von der Begleitung und Hilfestellung für die Bewohner\_innen, Angebote zur Freizeitgestaltung, Auszahlung des Taschengeldes und Betreuung der gemeinschaftlichen Angebote wie beispielsweise einem Lese-Club oder der Kleiderkammer. Der Personalschlüssel der Betreuung pro Schicht hängt von der Anzahl der Bewohner\_innen ab. Bei bis zu 200 Flüchtlingen sollen vier Betreuer\_innen, bis 300 Flüchtlingen fünf Betreuer\_innen und bis 400 Flüchtlinge sechs Betreuer\_innen usw. anwesend sein. Für den Nachtdienst von 22.00 bis 8.00 Uhr muss bei bis zu 300 Flüchtlingen ein Betreuer anwesend sein, bei Unterkünften mit mehr als 300 Flüchtlingen sollen zwei männliche Betreuer eingesetzt werden. Am Wochenende reduziert sich der Betreuungsschlüssel auf eine Betreuungsperson für 100 Bewohner\_innen (vgl. ebd., S. 16f.). Zwar ist es für das Betreuungspersonal nicht zwingend notwendig, eine abgeschlossene Ausbildung im sozialarbeiterischen oder pädagogischen Bereich zu haben, dennoch muss mindestens ein Viertel des Betreuungspersonals eine abgeschlossene Ausbildung haben (vgl. ebd., S. 18).

Separat berechnet wird der Personalschlüssel für die Bewachung und den Pfortendienst. Für die Kinderspielstube ist zusätzlich ein\_e Erzieher\_in mit einer Vollzeitstelle einzusetzen, die

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Sanitätsstation wird durch examinierte Krankenpfleger\_innen geleitet, bei denen der Personalschlüssel, je nach Belegkapazität, von zwei bis drei Vollzeitstellen variiert (vgl. ebd., S. 19).

Der Auftraggeber, also das Land, gewährleistet den Unterkünften die mietfreie Bereitstellung der Gebäude (inkl. Nebenkosten) und eine Vergütung der Leistungen im Rahmen einer monatlichen Pauschale (vgl. ebd., S. 20f.).

Zusätzlich zu den beschriebenen Leitlinien hat das Land NRW Verfahren in Bezug auf die Hygiene- und Sicherheitsdienste ausführlich beschrieben (vgl. Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen 2013; Bezirksregierung Arnsberg 2014a).

## 4 Die Unterbringung von Flüchtlingen auf kommunaler Ebene am Beispiel der Stadt Köln

Um den aktuellen Stand der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln nachzuvollziehen, ist es wichtig, kurz auf die Entwicklung der Kölner Flüchtlingspolitik einzugehen. Anschließend wird das aktuell gültige „4-Phasen-Modell“ der Unterbringung vorgestellt und die unterschiedlichen Unterbringungsformen beschrieben.

### 4.1 Die Entwicklung der Kölner Flüchtlingspolitik

Zu Beginn der Jahrtausendwende war die Kölner Flüchtlingspolitik maßgeblich durch Abschreckung und Ausgrenzung, insbesondere gegenüber „unerlaubt eingereisten Personen“ gekennzeichnet (vgl. Pröbß 2011, S. 171). 2003 wurde die Flüchtlingspolitik in Köln neu ausgerichtet. Auf dem am 25.07.2003 gegründeten „Runden Tisch für Flüchtlingsfragen“ wurde ein Unterbringung- und Betreuungskonzept für Geflüchtete in Köln entwickelt. Das Konzept wurde am 20.07.2004 unter dem Namen „Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“ vom Rat der Stadt Köln verabschiedet. Darin wird festgehalten, dass die Unterbringung von Flüchtlingen möglichst im gesamten Stadtgebiet verteilt sein soll, damit keine hoch konzentrierte Unterbringung in einem Stadtteil erfolgt.

Parallel dazu wurden dem Rat der Stadt Köln von der „Kölner Initiative gegen Illegalisierung“ Handlungsempfehlungen vorgelegt, um die Situation von Menschen „ohne Papiere“ zu verbessern (vgl. ebd., S. 176). Während die Stadt in Bezug auf diesen Personenkreis relativ wenige Forderungen seitens der zivilgesellschaftlichen Initiativen umsetzte, unterstützte die Stadt Köln 2003 jedoch die Forderungen des Kölner Flüchtlingsrates, eine lokale Härtefallkommission beim Evangelischen Kirchstadtverband Köln und dem Katholikenausschuss einzurichten. Die „Kölner Bleiberechtskampagne für geduldete Flüchtlinge“ wurde durch zahlreiche lokale Vereine und Verbände unterstützt. Ein Treffen mit den beteiligten Arbeitsgemeinschaften, Trägern und der Stadtverwaltung führte zu dem Erfolg, eine solche Härtefallkommission zu prüfen. Daraufhin formulierte der Kölner Flüchtlingsrat ein Konzept für eine ausländerrechtliche Beratungskommission und legte diese der Stadtverwaltung vor. Durch weitere Unterstützer aus der Kölner Flüchtlingshilfe und der Vorstellung des Konzeptes in einer Ratssitzung wurde am 15.12.2005 die Einrichtung einer kommunalen „Ausländerrechtlichen Beratungskommission“ (ABK) beschlossen (vgl. Pröbß 2011, S. 179f.).

Laut der im April 2006 beschlossenen Geschäftsordnung besteht die ABK aus zehn Mitgliedern:

„Jeweils ein Mitglied der im Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen stimmberechtigten Fraktionen, jeweils zwei Vertreter/innen der freien Wohlfahrtspflege, ein/e Vertreter/in des Flüchtlingsberatungsstellen, ein/e Vertreter/in des Integrationsrates

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

[und] ein/e Vertreterin [!] des interkulturellen Referats und des/des Leiterin/s der Ausländerbehörde“ (Prölß 2011, S. 180).

Der Ausländerbehörde obliegt die Geschäftsführung, die Mitglieder und Vertreter\_innen werden vom Rat für die Dauer von zwei Jahren bestellt.

Die Aufgaben der ABK ist es, der Ausländerbehörde bei Entscheidungen zur Seite zu stehen und Empfehlungen auszusprechen – auch über den Einzelfall hinaus. Zuständig ist die ABK für all jene Fälle,

„in denen die Rückführung in das Heimatland oder in ein anderes zu Rücknahme verpflichtetes Land eine besondere Härte darstellen kann“ (ebd.).

Die lokale ABK verfolgt das Ziel, diese Härtefälle der Härtefallkommission des Landes vorzulegen. Zudem konnten bereits kurz nach der Installation der ABK einige Erfolge vermerkt werden. Dies liegt letztendlich auch daran, dass nicht mehr nur nach Aktenlage entschieden wird, sondern problematische Fälle individuell und persönlich betrachtet werden können (vgl. Prölß 2011, S. 181f.).

Als ein weiterer wichtiger Schritt ist zu erwähnen, dass aufgrund der Auslastung der städtischen Flüchtlingsunterkünfte das Projekt „Auszugsmanagement“ im November 2011 vom Rat der Stadt Köln beschlossen wurde. Ziel des Projekts ist, Flüchtlinge in privaten Wohnungen unterzubringen. Das Projekt ist eine Kooperation zwischen der Stadt Köln, der Caritas, dem DRK und dem Kölner Flüchtlingsrat. Im Rahmen des Projekts werden Informationsveranstaltungen in den Flüchtlingsunterkünften über Auszugsmöglichkeiten angeboten, Wohnraum an Familien und Einzelpersonen vermittelt und die Kontaktaufnahme zu Vermieter\_innen unterstützt. Das Projekt berät und begleitet zudem in Sachen Mietvertrag, Ummeldungen, Anschaffungen für die Wohnung etc.

Die Unterbringung in Privatwohnungen ist finanziell deutlich günstiger als die Unterbringung in Hotels oder anderen Gemeinschaftsunterkünften. Zudem kann durch die Vermittlung in Privatwohnungen eine Integration der Geflüchteten in das Stadtviertel durchaus leichter gelingen. Ein großes Problem ist nach wie vor der Kölner Wohnungsmarkt. Es mangelt an bezahlbarem Wohnraum für viele unterschiedliche Personengruppen. Für Geflüchtete ist es oft noch schwieriger, eine Wohnung zu finden. In den letzten Jahren wurden vor allem hochwertige Wohnungen durch private Investoren gebaut, die gut zu vermieten sind, aber nur von einem anteilmäßigen kleinen Teil auch bezahlt werden können. In den letzten zehn Jahren konnten jedoch trotz der Schwierigkeiten des Kölner Wohnungsmarkts 3.400 Geflüchtete in Privatwohnungen untergebracht werden.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. zum Stichwort Auszugsmanagement: <http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/soziales/koeln-hilft-fluechtlingen/unterbringung-von-fluechtlingen-koeln>.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

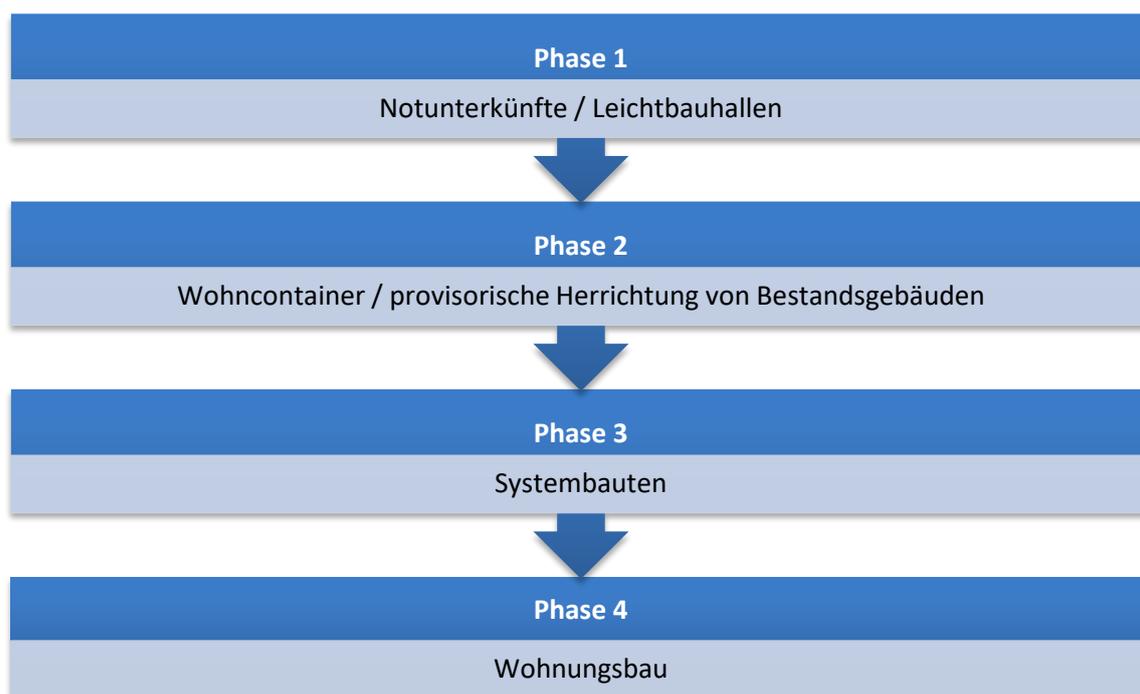
---

Nachdem die Flüchtlingszahlen seit 2012 in Deutschland wieder stark anstiegen, musste die Stadt Köln ihre Flüchtlingspolitik überdenken. Als eine der ersten Maßnahmen wurde zunächst ein 3-Stufen-Modell für die Unterbringung entwickelt, das aufgrund der weiterhin steigenden Flüchtlingszahlen im Oktober 2015 durch ein neues Unterbringungskonzept ersetzt wurde. Dieses Unterbringungskonzept beinhaltet – im Gegensatz zu dem Stufenmodell in den Leitlinien – vier Phasen der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln (vgl. Stadt Köln 2015, o.A). Das primäre Ziel ist nicht mehr, die Integration zu fördern, sondern Unterbringungsformen zu finden, um Obdachlosigkeit zu vermeiden.

### 4.2 Das aktuelle 4-Phasen-Modell der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln

Die folgende Übersicht stellt die 4 Phasen der Unterbringung dar:

**Abbildung 1: 4-Phasen-Modell zur Unterbringung von Flüchtlingen in Köln**



Quelle: vgl. Stadt Köln 2015, eigene Grafik

#### 1. Phase – Notunterkünfte (Leichtbauhallen)

In der ersten Phase geht es darum, auf bereits vorhandenen, freien Grundstücken Leichtbauhallen zu errichten. Insgesamt sollen an 10 bis 15 Standorten, verteilt auf das gesamte Stadtgebiet, Leichtbauhallen errichtet werden. Pro Standort sollen bis zu 400 Geflüchtete, aufgeteilt auf maximal fünf Hallen mit je 80 Bewohner\_innen, untergebracht

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

werden. Zusätzlich soll pro Standort eine Versorgungshalle und eine Aufenthaltshalle errichtet werden. Die soziale Betreuung soll von Sozialarbeiter\_innen geleistet werden. Hier ist ein Betreuungsschlüssel von 1:80 benannt. Betreut werden die Hallen über die freien Träger der Flüchtlingshilfe mit dem Ziel, die städtischen Turnhallen wieder möglichst schnell für den Schul- und Vereinssport frei zu geben. Trotzdem wurden zusätzlich 271 städtische Turnhallen bezüglich ihrer Eignung als Unterbringung geprüft. 101 Turnhallen sind grundsätzlich, also baulich und technisch, hierfür geeignet. Geplant ist aber, keine weiteren Turnhallen zu belegen, sondern den Bau der Leichtbauhallen schnell voran zu bringen.

### **2. Phase: Errichtung von Wohncontainern, provisorische Herrichtung von Bestandsgebäuden**

In der 2. Phase geht es darum, so schnell wie möglich ein Minimum an Privatsphäre in den Einrichtungen sicherzustellen. Hierfür sollen Wohncontainer zur Verfügung gestellt und eingerichtet wie auch bereits vorhandene Gebäude für eine Unterbringung umgebaut werden. Auch diese Unterbringung soll keine dauerhafte Form darstellen.

### **3. Phase – Kurzfristig, auf Dauer angelegte einfache Bauten (Baurecht vorhanden)**

In der dritten Phase des Unterbringungskonzepts sollen sogenannte Systembauten, also einfache Unterkünfte, die in einer Schnellbauweise errichtet werden können, gebaut werden. Die Systembauten sollen auf bereits bebauten Gebieten und auf Grundstücken, auf denen die Stadt bereits ein Baurecht erworben hat, errichtet werden. Sie sollen nicht nur der Flüchtlingsunterbringung dienen, sondern auch an andere Zielgruppen, wie beispielsweise Student\_innen, vermietet werden. Für die Umsetzung der Bauten benötigt die Stadt derzeit einen Vorlauf von drei bis fünf Jahren.

### **4. Phase – Bau und Nutzung von Wohnungsrecht (Planungsrecht ist zu schaffen)**

Erst in Phase 4 plant die Stadt Köln den Ausbau der regulären Wohnungen, eingebettet in die Stadtentwicklungskonzepte. Hierfür sei eine Vorlaufzeit von fünf bis zehn Jahren notwendig.

Die Phasen sollen nicht als chronologische Abfolge, sondern als parallel laufende Prozesse verstanden werden.

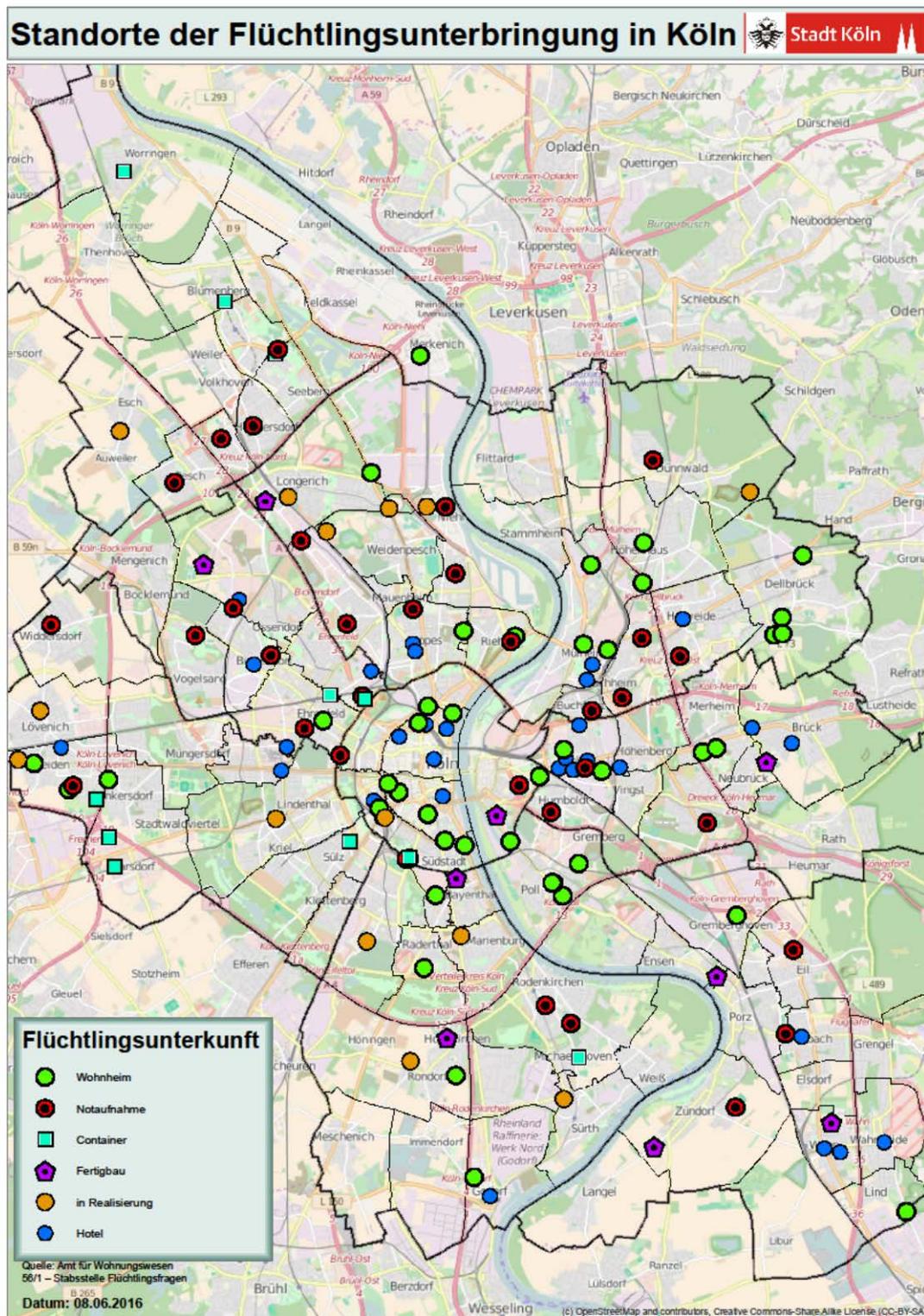
## **4.3 Zahlen und Fakten zur Unterbringung der Flüchtlinge in Köln**

Die Stadt Köln muss derzeit rund fünf Prozent aller NRW zugewiesenen Flüchtlinge aufnehmen. Die Unterkünfte für Geflüchtete sind beinahe im gesamten Stadtgebiet verteilt. Einige liegen sehr zentral, andere hingegen nah an der Stadtgrenze. Hier ist die Infrastruktur, z.B. was die Nutzung des öffentlichen Verkehrsmittelnetzes angeht, schlechter. Ebenfalls auf der Karte zu erkennen sind die unterschiedlichen Arten der Unterbringung.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

Abbildung 2: Standorte der Flüchtlingsunterbringung in der Stadt Köln



Quelle: Stadt Köln, Amt für Wohnungswesen 2016

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Am 25.02.2016 gab die Stadt Köln bekannt, dass derzeit insgesamt 12.242 Flüchtlinge durch die Stadt Köln untergebracht waren. Diese sind aufgeteilt auf die verschiedenen Unterbringungsformen der Kommune.

Im Folgenden werden die verschiedenen Unterbringungsformen für Flüchtlinge in Köln dargestellt und die am Stichtag erhobenen Belegungszahlen präsentiert.

### **4.4 Die Formen der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln**

#### **4.4.1 Notunterkünfte**

Die aktuellen Zahlen der Flüchtlingszugänge zwangen viele Kommunen aufgrund der gesetzlichen Lage, geflüchtete Menschen in Notunterkünften unterzubringen, da zu wenige Regelunterkünfte zur Verfügung standen. Die Unterbringung in Notunterkünften muss als Vermeidung von Obdachlosigkeit gesehen werden. Sie gelten in der Öffentlichkeit als umstritten, weil eine menschenwürdige Unterbringung dort nicht möglich ist.

In Köln gibt es insgesamt drei Arten der Unterbringung in Notunterkünften: Die Unterbringung in Bestandsgebäuden, in Hallen (Turnhalle/Baumarkt) und die Unterbringung in Leichtbauhallen. Zurzeit sind mehrere Gebäude als Notunterkünfte in Betrieb. Zwei der Gebäude gibt es nicht erst seit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen. Diese sehr großen Notunterkünfte (Herkulesstraße und Vorgebirgsstraße) befinden sich in zwei unterschiedlichen Stadtteilen in Köln.

##### *Bestandsgebäude*

In den Bestandsgebäuden gibt es abgeschlossene Wohneinheiten, jedoch müssen sich mehrere Personen ein Zimmer teilen. Die Essensversorgung findet in einem Gemeinschaftsraum statt. Auch die Sanitäreinrichtungen sind gemeinschaftliche Anlagen, meist gibt es pro Etage mehrere Duschen und Toiletten oder auch zusätzlich Sanitärcontainer auf dem Gelände (vgl. Stadt Köln 2015). Derzeit (Stand 25.02.2016) untergebracht sind in der Einrichtung Herkulesstraße insgesamt 636 Personen, in der Notunterkunft Vorgebirgsstraße 132 Personen. In weiteren temporären Unterbringungen in Form von Wohngebäuden sind 339 Menschen untergebracht (vgl. Stadt Köln 2016, S. 8). Somit befinden sich zum erwähnten Zeitpunkt 1107 Flüchtlinge in solchen Bestandsgebäuden.

Für wie viele Menschen diese Bestandsgebäude ausgerichtet sind, konnte nicht herausgefunden werden. Diverse Medien berichten, dass die Unterbringung in der Herkulesstraße überbelegt war, so dass Menschen auf dem Flur übernachten mussten (vgl. Kölner Stadtanzeiger vom 11.10.2013).

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

### *Turnhallen und umfunktionierte Baumärkte*

Die Unterbringung in Turnhallen oder umfunktionierten Baumärkten ist eine sehr umstrittene Unterbringungsform. In den Hallen gibt es keinerlei Privatsphäre. Feldbett steht an Feldbett und nur teilweise gibt es Trennwände zwischen den Schlafplätzen.

In den Hallen gibt es keine Möglichkeit, selber zu kochen. Die Mahlzeiten werden durch den Betreiber gestellt. Meistens existiert eine Kleiderkammer und es werden Hygieneartikel verteilt. Des Weiteren gibt es Gesundheitsstationen zur medizinischen Erstversorgung und zur Weitervermittlung an Fachärzte. Für die Sicherheit wird mit Sicherheitsdiensten kooperiert, so dass auch außerhalb der Betreuungszeiten Ansprechpartner\_innen vor Ort sind (vgl. Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Köln 2016).

Derzeit fungieren 25 von 271 möglichen Turnhallen in Köln als Notunterkunft für Flüchtlinge. Insgesamt untergebracht waren am 25.02.16 in diesen sogenannten Ausweichquartieren 3757 Personen. Zu den Ausweichquartieren zählen auch die umfunktionierten Baumärkte (vgl. Stadt Köln 2016, S. 8).

### *Leichtbauhallen*

Um die städtischen Turnhallen wieder für den Schul- und Vereinssport freizugeben, hat die Stadt Köln beschlossen, Leichtbauhallen für die Notunterbringung zu errichten. Bisher ist eine Leichtbauhalle in Betrieb genommen worden. Weitere zwei Standorte für eine Leichtbauhalle sind in Planung (vgl. Stadt Köln 2016, S. 12).

Leichtbauhallen sind hinsichtlich der Sicherung der Privatsphäre ebenfalls umstritten. Zur Turnhalle gibt es keine offensichtlichen Unterschiede, wobei Trennwände nachträglich noch eingebaut werden könnten. In den Leichtbauhallen haben bis zu 400 Menschen Platz. Auch hier werden die dort lebenden Menschen durch den Betreiber mit Mahlzeiten versorgt, Sozialarbeiter\_innen übernehmen die Betreuung und ein Sicherheitsdienst ist im Einsatz. Zu erwähnen ist, dass es bei diesem Unterkunftstyp eine weitere Halle für die Essenversorgung und den Aufenthalt gibt (vgl. Stadt Köln 2016). Mit dem Stand vom 25.02.2016 waren in den Leichtbauhallen insg. 442 Personen untergebracht (vgl. Stadt Köln 2016, S. 8).

Die meisten Notunterkünfte in Köln werden durch das Deutsche Rote Kreuz (DRK) betrieben, das die Menschen versorgt und durch Sozialarbeiter\_innen betreut.

Anzumerken ist, dass die Notunterkünfte zur temporären Unterbringung konzipiert wurden. Das heißt, sie sind für die Flüchtlinge vorgesehen, bei denen eine Zuweisung in eine Kommune noch erteilt oder bei denen der Aufenthalt in Deutschland noch geklärt werden muss. Fakt ist allerdings, dass die Flüchtlinge in den Notaufnahmeeinrichtungen nicht nur „temporär“ untergebracht sind. Es fehlt in vielen Fällen an einer Weitervermittlung in humane Unterbringungsformen und vor allem auch in Unterkünften, in denen sicher ist, dass sie dort

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

länger bleiben und sich im Stadtteil integrieren können und die Kinder und Jugendlichen einer Schule zugewiesen werden.

### **4.4.2 Containerbauten/Fertigbauten**

Die Containerwohnanlagen/Fertigbauten sind Unterbringungsmöglichkeiten, welche verhältnismäßig schnell errichtet und bezugsfähig sind. Wie viele Containerwohnanlagen/Fertigbauten derzeit in Köln in Betrieb sind, konnte leider nicht herausgefunden werden.

Der Standard hinsichtlich der Containerunterbringung/Fertigbauten variiert je nach Standort. Alle Container/Fertigbauten verfügen über abgeschlossene Wohneinheiten und meist werden hier Familien oder allein reisende/allein erziehende Frauen untergebracht. Teilweise gibt es Wohneinheiten mit eigenen Sanitäranlagen und eigener Küche, mal gibt es eigene Sanitäranlagen und eine Gemeinschaftsküche, mal eine eigene Küche und Gemeinschaftssanitäranlagen, mal sowohl Gemeinschaftssanitäranlagen als auch Gemeinschaftsküchen. Oft stehen noch weitere Container/Fertigbauten für die Verpflegung und den Aufenthalt zur Verfügung.

In allen Containerwohnanlagen/Fertigbauten sind, wie auch in den oben beschriebenen Unterbringungen, Sozialarbeiter\_innen im Einsatz.

Wie viele Flüchtlinge in Containerbauten/Fertigbauten in Köln zurzeit untergebracht sind, konnte nicht herausgefunden werden.

### **4.4.3 Hotels/Pensionen**

Alle Hotels werden durch die Stadt Köln bzw. das Amt für Wohnungswesen betreut. Vor Ort sind jeweils Betreuungspersonen eingesetzt. Die Unterbringung in den Hotels gestaltet sich sehr unterschiedlich. Es gibt abgeschlossene Wohneinheiten, in denen sich die Bewohner\_innen mit mehreren Menschen ein Zimmer teilen müssen. So kann es beispielsweise sein, dass eine fünfköpfige Familie in einem Zimmer untergebracht wird. Mal gibt es Zimmer mit einer eigenen Kochnische, mal müssen sich die Flüchtlinge eine Küche teilen. Das gleiche gilt für die sanitären Anlagen.

Einige Hotels/Pensionen verfügen über einen Aufenthaltsraum. Zudem gibt es in den Konzepten der Hotels Unterschiede. Es gibt Betriebe, in denen lediglich Familien untergebracht sind, und Betriebe, in denen nur allein reisende Männer wohnen, oder Hotels bzw. Pensionen, die sich auf allein erziehende Frauen spezialisiert haben.

Derzeit sind in Köln rund 40 Hotels in Betrieb (vgl. Stadt Köln 2016, S. 8), in denen am 25.02.2016 insg. 2.837 Menschen untergebracht waren (vgl. Stadt Köln 2015, S. 5).

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

### **4.4.4 Wohnheime**

Wohnheime sind Einrichtungen, die Sozialwohnungen ähneln und schon seit langer Zeit existieren. Die Wohnheime verfügen über relativ gute Wohnstandards, manche sind auch renoviert bzw. neu gebaut worden, in der Regel mit eigenen Wohnungen. Die Caritas ist ein wichtiger Träger der Wohnheime in Köln. Derzeit (Stand 04.03.2016) sind bei der Stadt Köln rund 50 (vgl. Stadt Köln 2015) Wohnheime und Systembauten in Betrieb, in denen rund 4000 Menschen wohnen. (vgl. Stadt Köln 2016)

### **4.4.5 Private Wohnungen**

Die Unterbringung von Geflüchteten in privaten Wohnungen ist sowohl das Ziel der Stadtverwaltung als auch das der Geflüchteten. Im Rahmen des Projektes „Auszugmanagement“ konnten von Oktober 2011 bis zum 26.04.2016 bereits 469 Parteien mit 1410 Personen in private Wohnungen vermittelt werden.

Diese Art der Unterbringung bringt viele Vorteile. Neben dem Gefühl, sich in Sicherheit zu befinden und angekommen zu sein, sich integrieren zu können und ein normales Familienleben führen zu können, ermöglicht sie vor allem auch eine finanzielle Entlastung für die Kommune. Die Kosten für die Unterbringung in privaten Wohnungen sind analog zu den Sätzen des JobCenters, also gemäß SGB II oder SGB XII. Derzeit liegen die Sätze für die Übernahme der Miete durch das Jobcenter Köln bei € 8,25 pro Quadratmeter Kaltmiete zzgl. bis zu € 1,30 pro Quadratmeter Nebenkosten. Die Quadratmeterzahlen sind pro Person ebenfalls geregelt: eine Person hat maximal 50 qm<sup>2</sup>, zwei Personen max. 65qm<sup>2</sup>, drei Personen max. 80 qm<sup>2</sup> zur Verfügung. Für jede weitere Person werden 15 qm<sup>2</sup> berechnet (vgl. Jobcenter Köln 2016). Problematisch ist derzeit der sehr angespannte Wohnungsmarkt in Köln. Besonders schwierig ist es, Appartements zu Mietpreisen zu finden, die sich im Rahmen der oben genannten Sätze befinden.

## **4.5 Vertragliche Qualitätsstandards der Unterbringung**

Für die Verwaltung, Unterbringung, Versorgung und Betreuung schließt die Stadt Köln einen Vertrag mit dem Betreiber der Unterkunft ab. Im Folgenden sollen die Grundzüge des Vertrages erläutert werden.

Der Träger ist dazu verpflichtet, für die Betreuung von 80 Bewohner\_innen eine\_n Mitarbeiter\_in einzusetzen. Diese Person soll sowohl die sozialarbeiterische Betreuung als auch die Objektbetreuung übernehmen. Die Anwesenheit des/der Mitarbeiters/Mitarbeiterin ist montags bis donnerstags von 7.30 bis 16.00 und freitags von 7.30 bis 15.00 Uhr sicherzustellen. Die „Fachkraft“ kann, sofern der Träger zustimmt, auch in anderen Wohnheimen eingesetzt werden. Falls eine Änderung der Personalanzahl gewünscht ist, ist dies mit der Stadt Köln abzuklären.

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Die Stadt Köln ist weisungsbefugt und verfügt über das Belegungsrecht der Einrichtung. Der Träger ist dazu verpflichtet, seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Köln wahrzunehmen. Die Einrichtung der Räumlichkeiten wird durch die Stadt Köln gestellt, Veränderungen am Bestand sind der Stadt mitzuteilen. Der Träger sorgt dafür, dass zweckmäßig und pfleglich mit den Gegenständen umgegangen wird und Beschädigungen oder Ähnliches an der Einrichtung oder dem Gebäude unverzüglich zur Anzeige kommen. Für Reparaturen, Instandhaltung und Ersatzbeschaffungen kommt die Stadt Köln auf, der Träger muss entsprechende Forderungen an die Stadt stellen.

Die Kosten für das Personal, Sach- und Gemeinkosten werden durch die Stadt Köln erstattet. Die Mitarbeiter\_innen werden nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVÖD) vergütet, dazu werden monatlich € 200 Sachkosten zur Verfügung gestellt. Nicht übernommen werden zusätzliche Versicherungen, diese müssen vom Träger selbst gezahlt werden. Der Vertrag hat eine sechsmonatige Kündigungsfrist. Neben den allgemein geltenden Bestimmungen gibt es zudem zwei Anlagen. Eine davon ist eine Einrichtungsinventarliste, die andere beschreibt die Tätigkeiten der Heimleitung, also der im Vertrag genannten „Fachkräfte“.

Anhand des Vertrages und der Anlage ist zu vermuten, dass die Stadt Köln beabsichtigt, für die Position der Heimleitung eine sozialarbeiterische Fachkraft einzusetzen. Explizit genannt ist dies allerdings nicht. Ebenfalls fehlen Vorgaben für weiteres Betreuungspersonal oder Ähnliches. Im Folgenden werden die Tätigkeiten der Heimleitung beschrieben. Zu den Aufgabenbereichen gehören:

### **„Organisation des Heimbetriebes“**

In diesem Tätigkeitsfeld geht es darum, alle Aspekte des Heimbetriebs zu berücksichtigen. Dazu gehört unter anderem die Kontrolle des Gebäudes inklusive der Außenanlagen und des Inventars, Organisation des Sicherheitsdienstes und des restlichen Personals, Überprüfung der Hygienevorschriften, Informationsweitergabe an die Stadt Köln, Anleitung der Bewohner\_innen in Bezug auf die Nutzung diverser Haushaltsgeräte (Waschmaschine etc.).

### **„Sozialarbeiterische Beratung und Hilfe für die Bewohner bei allen persönlichen Problemen und Konflikten der Bewohner untereinander“**

Im Rahmen der sozialarbeiterischen Betreuung und Beratung geht es darum, mit allen Bewohner\_innen ein Erstgespräch und eine psychosoziale Anamnese durchzuführen, Informationen über das Regelsystem weiterzugeben, die individuelle Entwicklung zu fördern, bei Bedarf an spezielle Angebote und Beratungsstellen weiterzuvermitteln, integrationsfördernde Maßnahmen durchzuführen, die Flüchtlinge in die Nachbarschaft einzubinden und besondere Bedarfe bzw. soziale Probleme zu erkennen und dann die Flüchtlinge entsprechend zu unterstützen.

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

### „Beratung und Information bei behördlichen Angelegenheiten“

Die Heimleitung hat zudem die Aufgabe, beratend und helfend bei Anträgen, beim Schriftverkehr, der Wohnungssuche und der Ausstattung der Wohnungen tätig zu werden. Des Weiteren muss sie mit den städtischen und nicht-städtischen Dienststellen Kontakt halten und zusammenarbeiten.

### „Zentrale Verwaltungsaufgaben“

Verwaltungstechnisch ist es die Aufgabe, An-, Um-, und Abmeldungen der Bewohner\_innen zu organisieren und zu melden. Hierfür muss zudem eine Belegungsstatistik geführt und an die Stadt weitergeleitet werden. Postsendungen müssen an die Bewohner\_innen zugestellt werden. Zudem müssen Nachbarschaftskonflikte an die Mitarbeiter\_innen der Stadt Köln weitergeleitet werden.

### „Gesundheitsfürsorge“

Im Rahmen der Gesundheitsfürsorge muss die Heimleitung hinsichtlich der medizinischen Versorgung den Bewohner\_innen helfend und unterstützend zur Seite stehen.

### „Konfliktmanagement“

Auch das Konfliktmanagement obliegt der Heimleitung. Es müssen Konfliktgespräche mit den Beteiligten geführt werden. Die Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen, dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) oder der Polizei, ist ebenso vorgeschrieben wie die Meldung von Abmahnungen an die Stadt Köln, Stellungnahmen zur Räumung oder Verlegung von Bewohner\_innen und Stellungnahmen zu Nachbarschaftsbeschwerden.

### „Sozialraumaktivitäten“

Die Heimleitung fungiert als erste Ansprechpartnerin hinsichtlich Beschwerden aus der Nachbarschaft. Aufgabe ist es zudem, das Gemeinwesen zu analysieren und Gemeinwesenarbeit zu leisten. Hierfür sollen Konzepte entwickelt werden. Die Vorbereitung und Teilnahme an Stadtteilkonferenzen und lokalen Zusammenschlüssen, die Organisation von Wohnerveranstaltungen oder Festen ist genauso Bestandteil der Aufgaben wie die Zusammenarbeit mit der örtlichen Polizei.

### „Qualitätsmanagement“

Im Rahmen des Qualitätsmanagements sollen Teamsitzungen durchgeführt und Fortbildungen besucht werden.

## 5 Forschungsdesign der Studie

### 5.1 Fragestellungen

Erkundet werden sollte zunächst die allgemeine Situation der Flüchtlinge in den verschiedenen Unterkünften der Stadt Köln. Anschließend ging es um die Erforschung der Situation der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge. Weitere, zu erkundende Aspekte waren die Versorgung, die Betreuung und die Beratung der Flüchtlinge in den einzelnen Unterkünften, Auch hierbei wurde ein besonderes Augenmerk auf die besonders Schutzbedürftigen gelegt. Es ging vor allem darum, Arten, Umfang und Qualität der Kooperation zwischen den Institutionen zu erfahren, die mit den verschiedenen Aufgaben betreut waren. Zum Schluss sollte die Rolle der Sozialen Arbeit bei der Unterbringung, Betreuung und Beratung der Flüchtlinge analysiert werden. Schließlich ging es darum, auf der Basis der empirischen Daten zu allen vier Aspekten Handlungsempfehlungen für die Kommunen in NRW zu formulieren, die der Entwicklung eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen dienen sollen.

### 5.2 Erhebungsmethoden

Nach einer Literatur- und Recherchephase wurde für die Erhebungsphase eine Methodentriangulation gewählt, die aus einer Kombination quantitativer und qualitativer Forschungsmethoden besteht. Die quantitative Befragung sollte hierbei Informationen auf breiter Ebene und über möglichst viele Einrichtungen geben, während mit Hilfe der qualitativen Befragung die Möglichkeit bestand, einzelne Aspekte und Themenbereiche tiefgehend zu betrachten.

#### 5.2.1 Quantitative Erhebung

Mit Hilfe von quantitativen Methoden sollte die Unterbringungssituation der Flüchtlinge systematisch erfasst werden. Um an diese Informationen zu gelangen, wurde eine schriftliche Befragung der Leitungen der Flüchtlingsheime bzw. Unterbringungsformen gewählt. Dafür wurde ein Fragebogen entworfen (vgl. Anhang).

Er beinhaltet Fragen zu folgenden Themenbereichen:

- Einrichtung und Personal der Unterkunft
- Die Situation der Bewohner\_innen in der Unterkunft
- Die Infrastruktur der Unterkunft
- Betreuung und Angebote der Unterkunft
- Beratung in der Unterkunft

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

- Qualitätsmanagement in der Einrichtung.

### 5.2.2 Qualitative Erhebung

Die qualitative Erhebung sollte einen tiefer gehenden Einblick in die Situation der Flüchtlinge, der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge, der Kooperation der mit Unterbringung, Betreuung, Versorgung und Beratung beauftragten Einrichtungen und der Rolle der Sozialen Arbeit ermöglichen. Um die qualitative Untersuchung durchzuführen, wurde ein teilstandardisierter Leitfaden entworfen (vgl. Anhang), der folgende Kategorien enthält:

- Fragen zur Person
- Die Situation der Flüchtlinge
- Die Situation der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge
- Zur Kooperation der Einrichtungen
- Standards der Sozialen Arbeit.

### 5.2.3 Workshop zur Ergebnisvalidierung

Nachdem die qualitativen Interviews ausgewertet waren und die ersten Ergebnisse der quantitativen Befragung vorlagen, fand am 28.04.2016 in der Technischen Hochschule Köln ein Workshop zur Validierung der Ergebnisse statt. Eingeladen wurden zu diesem Workshop die beteiligten Interviewpartner\_innen wie auch Expert\_innen der TH Köln und Studierende. Die Ergebnisse wurden vorgestellt und anschließend diskutiert. Die Ergebnisse der Diskussion flossen in die Ausarbeitung der Handlungsempfehlungen ein.

## 5.3 Sample

Im Rahmen der quantitativen Befragung wurden, wie bereits oben erwähnt, die Leitungen der Flüchtlingsheime bzw. der unterschiedlichen Unterbringungsformen schriftlich befragt. Der Fragebogen wurde per Mail über das Amt für Wohnungswesen der Stadt Köln an die Leitungen der Einrichtungen gesandt. Als Stichtag für die Rücksendung der ausgefüllten Fragebögen in postalischer Form oder per E-Mail wurde der 29.03.2016 angegeben. Um den Rücklauf zu erhöhen, wurde mit einer Erinnerungsmail nochmals eine Nachsendefrist von 14 Tagen benannt. Laut Auskunft der Stadt Köln wäre ein maximaler Rücklauf von 82 Fragebögen zu erwarten gewesen. Der zu verzeichnende Rücklauf betrug lediglich 22 Fragebögen. Somit ergibt sich ein Rücklauf von ca. 25 %.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Der geringe Rücklauf – trotz Erinnerungsschreiben – ist aus Sicht der Autor\_innen vor allem der überlasteten Situation der Einrichtungseleitungen geschuldet.

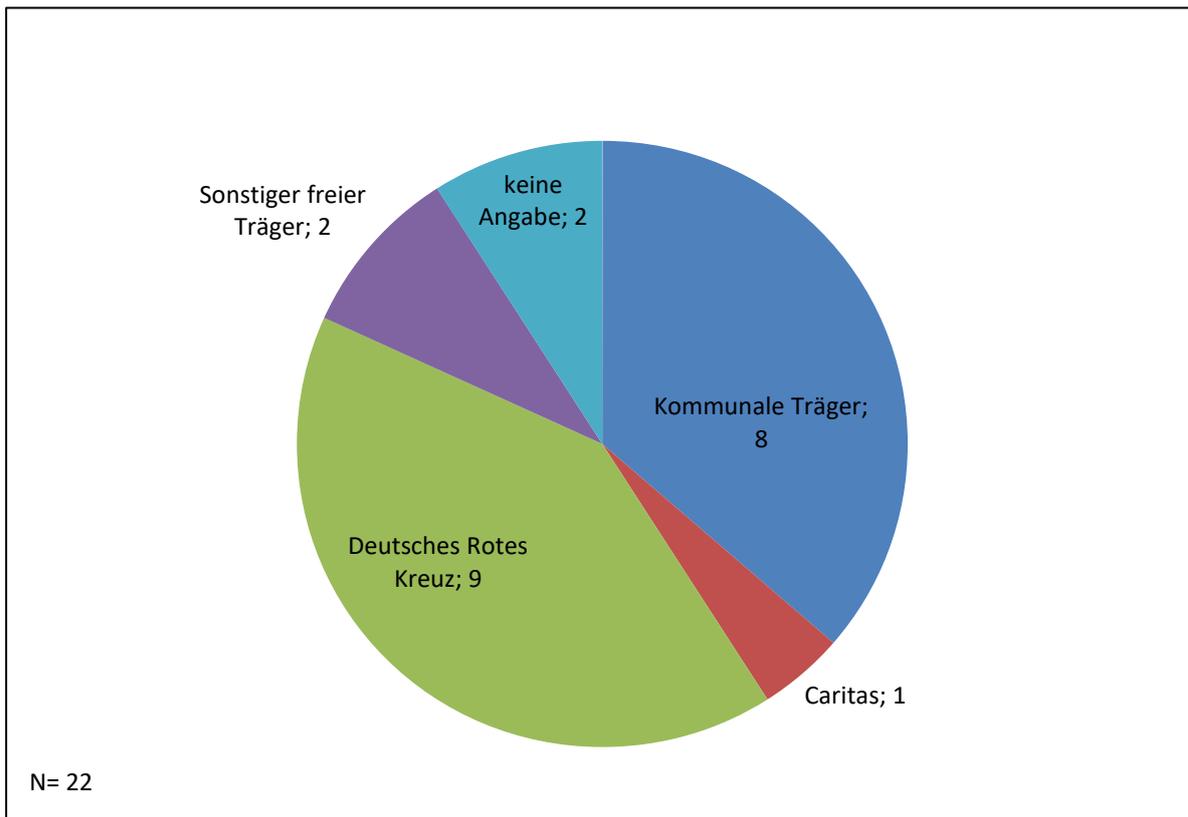
### Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Hinsichtlich des Rücklaufs zeigte sich folgende Trägervielfalt: 9 Leitungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK), 8 Leitungen der kommunalen Träger, 2 Leitungen von sonstigen freien Trägern und eine Leitung der Caritas nahmen an der Befragung teil. 2 Personen haben zur Trägerschaft keine Angaben gemacht.

Abbildung 3: Träger der Einrichtungen



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Im Rahmen der qualitativen Befragung wurden acht Face-to-face-Interviews mit Vertreter\_innen folgender Einrichtungen und Funktionen durchgeführt:

- Sachgebietsleitung des Sozialen Dienstes im Amt für Wohnungswesen
- Stellvertretende Leitung des Jugendamts
- Geschäftsführung einer Beratungsstelle für Flüchtlinge
- Sprecher/in des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen
- Stellvertretende/r Sprecher/in des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen
- Leitung des Bereichs Wohnen für Flüchtlinge bei einem Wohlfahrtsverband
- Zuständige für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen im Amt für Wohnungswesen
- Fachbereichsleitung für Soziale Arbeit beim Deutschen Roten Kreuz.

Die Interviews dauerten zwischen 40 und 180 Minuten. Sie wurden im April und im Mai durchgeführt.

### **5.4 Auswertungsmethoden**

Die quantitativen Daten wurden computergestützt mit Hilfe des Programms SPSS ausgewertet. Aufgrund des geringen Rücklaufs wurden allerdings nur die Daten und Informationen dargestellt, die als Grundlage eine ausreichende Anzahl an Antworten für die jeweiligen Fragen aufweisen konnten. Auch wenn der Rücklauf relativ gering war, so sind auch nach Einschätzung der Expert\_innen des Validierungsworkshops wichtige Tendenzen erkennbar, die sich auch mit den Erfahrungen der Expert\_innen decken. Eine besondere Bedeutung kommt hier auch der sich ergänzenden und zum Teil verstärkenden Betrachtung der Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Betrachtung zu.

Die qualitativen Daten wurden anhand der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet. Neben einer sinngemäßen und zusammenfassenden Darstellung der Aussagen entlang der im Leitfaden berücksichtigten Kategorien werden einzelne Kernaussagen der Interviewpartner\_innen in diesem Abschlussbericht als Zitate präsentiert. In dem o.g. Validierungsworkshop hatten die Interviewteilnehmer\_innen Gelegenheit, zu den Ergebnissen Stellung zu beziehen. Ihre Anmerkungen wurden ebenfalls in die Auswertung einbezogen.

## **6 Ergebnisse der Studie**

Die Ergebnisse der Studie beziehen sich auf die Situation der Flüchtlinge, die Situation der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge und den Stellenwert bzw. die Rolle der Sozialen Arbeit.

### **6.1 Die Situation der Flüchtlinge**

Die Situation der Flüchtling setzt sich zusammen aus allgemeinen Aussagen zu ihrer Situation, der auf die jeweilige Unterbringungsform bezogenen Situationen, die Betreuung, die Beratung und die Kooperation der mit Flüchtlingen arbeitenden Einrichtungen.

#### **6.1.1 Allgemeine Aussagen**

Von allen Befragten wird in den Interviews berichtet, dass es nicht zu viele Flüchtlinge gibt, sondern zu wenige Ressourcen, um die Flüchtlinge menschenwürdig unterzubringen. Der starke Anstieg der Flüchtlingszahlen wird jedoch sehr unterschiedlich interpretiert. Auf der einen Seite wird mitgeteilt, dass niemand die Entwicklung voraussehen konnte bzw. der/die Kämmerer/in einen Leerstand von Gebäuden, die ursprünglich für Flüchtlinge vorgesehen waren, nicht geduldet hätte. Man kann erst wieder verantwortungsbewusst handeln, wenn der Bedarf tatsächlich vorhanden ist, so die Argumentation. Auf der anderen Seite wird erwähnt, dass der Anstieg der Flüchtlingszahlen voraussehbar gewesen ist. Die Stadt hätte die Einrichtungen halten müssen, so dass viel Geld gespart worden wäre.

Aufgrund dieser Situation ergibt sich bei den befragten Personen ein sehr differenziertes Bild. Einige wohnen in menschenwürdigen Einrichtungen, die Mehrheit muss jedoch unter unzumutbaren Bedingungen leben. Die Situation der Flüchtlinge wird von allen Befragten als eher schlecht eingeschätzt. Einigkeit besteht darin, dass die Situation schwierig bleibt, solange nicht genügend (private) Wohnungen zur Verfügung stehen, damit die Menschen aus den Gemeinschaftsunterkünften ausziehen können, um ein eigenständiges Leben zu führen. Zudem werden den Fachkräften, die im Rahmen der Unterbringung arbeiten, und den Geflüchteten aufgrund von gesetzlichen Grundlagen oft Wege versperrt. Hier werden beispielsweise die lang andauernden Asylverfahren oder das Arbeitsverbot genannt. Oft ist es sehr schwierig, den Behörden das persönliche Schicksal eines Menschen zu vermitteln. Es werden meist Nachweise (ärztliche Atteste, Gutachten, Bescheinigungen vom Psychologen) verlangt, die die Erlebnisse der Flüchtlinge bestätigen.

Zudem wird erwähnt, dass es schwierig ist zu erleben, wie die Menschen in den Gemeinschaftsunterkünften nach und nach ihren Mut und ihre Motivation verlieren. Deutlich wird, dass bei Personen, die schon lange in den Einrichtungen leben, die Frustration steigt, wenn sie sich nicht entwickeln können. Beklagt wird vor allem die rechtlich-administrative Seite des Verfahrens:

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

„Da spielen sicherlich viele Faktoren eine Rolle. Es spielt sicher auch eine Rolle, dass das Asylsystem insgesamt aus den Fugen geraten ist in Deutschland. Da vielen Leuten nicht klar ist, wo sie stehen und dass es zu lange dauert, bis überhaupt der Zugang zum Asylverfahren da ist“ (Interview A, 3).“

Beklagt wird von allen Befragten, dass die Kommunikation zwischen Bund/Land/Kommune nur unzureichend funktioniert. Es ist nicht klar, welche Flüchtlinge kommen, ob sie z.B. eine Behinderung haben oder nicht, ob sie besonders schutzbedürftig sind oder nicht. Dies bereitet erhebliche logistische Probleme.

Besonders seitens der Stadt Köln wird das Verfahren über die Zuweisungen des Landes in die Kommune kritisiert. Erst ein paar Tage vorher wird Bescheid gegeben, wie viele und welche Menschen zugewiesen werden. Dann müssen schnell Unterbringungsplätze gefunden werden, was derzeit immer „Turnhalle“ bedeutet. Aus den Zuweisungen lassen sich Informationen über den Namen, Geburtstag, das Geschlecht und den familiären Bezug entnehmen. Manchmal gibt es die Information „Schwangerschaft“. Sehr selten werden Informationen über Erkrankungen in Form eines Attests angehängt. Selbst wenn es besondere Bedürfnisse oder Bedarfe gibt, sind diese vor der Ankunft in Köln nicht bekannt und können bei der Belegungsplanung nicht berücksichtigt werden. Die Informationen der Voruntersuchungen werden in der Regel nicht an die Kommunen weitergeleitet. Selbst die gemeldeten Zahlen stimmen oft nicht mit den tatsächlich ankommenden Menschen überein, Informationen über eine Behinderung fehlen ebenso.

Die Informationsweitergabe hängt jedoch nicht nur von den Behörden ab. Es gibt Informationen, die die Geflüchteten selbst preisgeben müssen, wie z.B. Erkrankungen. Hinzu kommt, dass Sprachbarrieren die Untersuchungen erschweren und dass einige Geflüchtete aus Angst vor Stigmatisierung Erkrankungen verschweigen. Des Weiteren gibt es in den Landesunterkünften eine hohe Fluktuation der Bewohner\_innen, so dass die detailliertere Datenaufnahme eine große Herausforderung darstellt. Systematische Verfahren, mithilfe derer beispielsweise Traumatisierungen feststellbar sind, gibt es nicht. Insofern ist es sehr schwierig, psychische Erkrankungen festzustellen.

Kritisiert wird von einer/m Expertin/Experten, dass der politische Druck auf die Verwaltung fehlt, die Situation der Flüchtlinge zu verbessern. Es gibt bisher kein unabhängiges Beschwerdemanagement; jedoch soll zukünftig eine unabhängige Ombudsstelle eingerichtet werden.<sup>5</sup> In allen Einrichtungen sollte ein Internetzugang für Flüchtlinge eingerichtet werden, weil diese Kommunikationsform für Flüchtlinge sehr wichtig ist, um Kontakte zu sozialen Netzwerken zu halten. Kritisiert wird auch, dass es keine Partizipation von Flüchtlingen in Notunterkünften gibt und dass der Schulbesuch nicht systematisch erfolgt.

---

<sup>5</sup> Eine solche Stelle ist inzwischen vom Rat der Stadt Köln beschlossen und auch mit zwei Personen und einer Verwaltungskraft besetzt worden.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

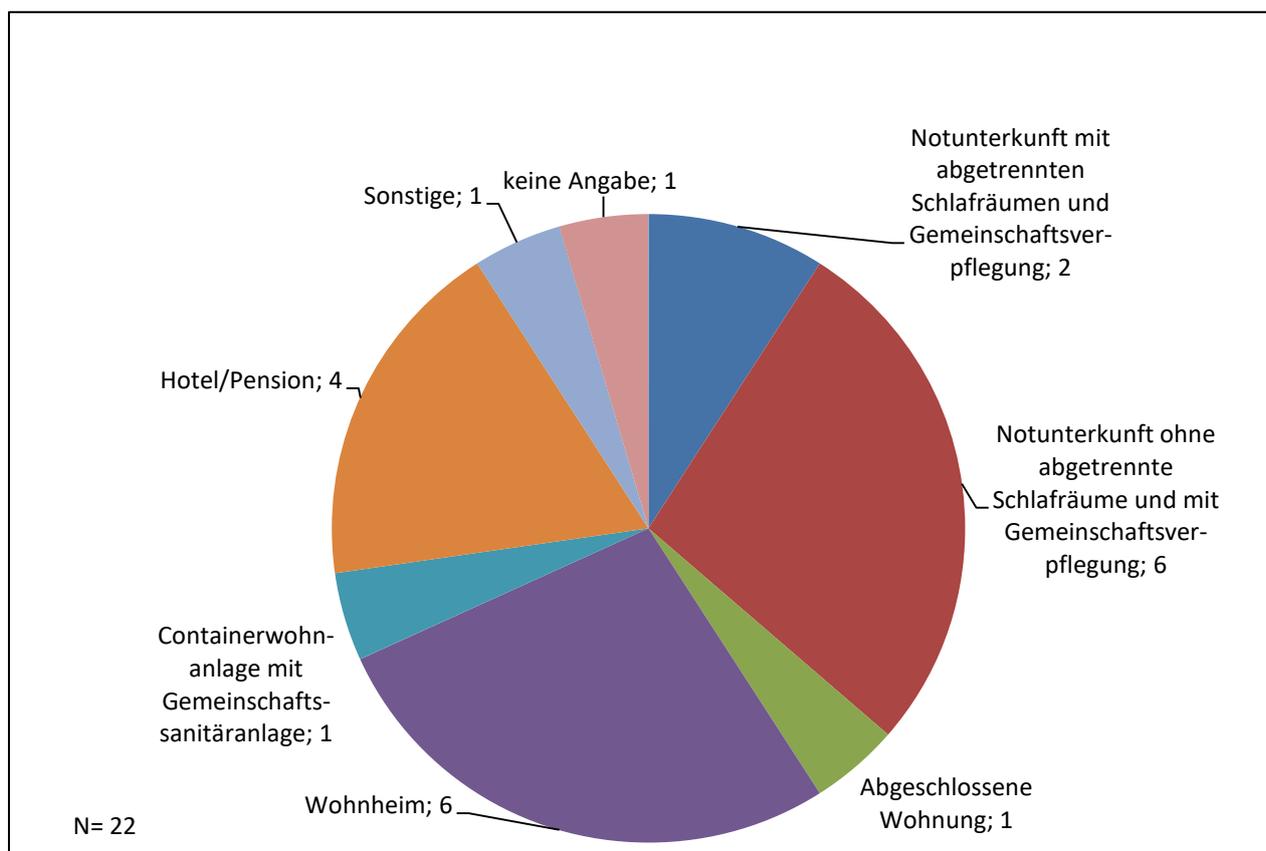
Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

### 6.1.2 Flüchtlinge in unterschiedlichen Unterbringungsformen

Die Unterbringungsformen, die bei der Auswertung der quantitativen Befragung berücksichtigt werden konnten, ergeben sich aus dem Rücklauf der befragten Leitungen. Sechs der befragten Leitungen bezogen ihre Aussagen bei der Befragung auf Wohnheime, weitere sechs Befragte bezogen ihre Auskünfte auf Notunterkünfte ohne abgetrennte Schlafräume und mit Gemeinschaftsverpflegung und vier Personen machten die Angaben mit Blick auf Hotels/Pensionen. Zwei Befragte bezogen sich auf Notunterkünfte mit abgetrennten Schlafräumen und Gemeinschaftsverpflegung. Jeweils eine weitere Person gab Auskünfte zu einer abgeschlossenen Wohnung, einer Containerwohnanlage mit Gemeinschaftssanitäranlage und zu sonstigen Unterbringungsformen. Eine befragte Person machte hier keine Angabe.

Aufgrund der geringen Fallzahl und der damit verbundenen geringeren Aussagekraft werden die folgenden Auswertungen meist nicht getrennt nach Unterbringungsform dargelegt.

Abbildung 4: Unterbringungsformen der Einrichtungen im Rahmen der Studie



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Die Anzahl der Plätze in den einzelnen Unterkünften betrachtend ergibt sich durchschnittlich (arithmetische Mittel) eine Anzahl von ca. 162 Personen pro Unterkunft, die sich zum Erhebungszeitpunkt in der Unterkunft befunden haben. Werden allerdings der Minimal- und der Maximalwert betrachtet, zeigen sich erheblich Unterschiede bei einzelnen Einrichtungen. So gibt es Unterkünfte, in denen zum Erhebungszeitpunkt 42 Personen wohnten, und andere Unterkünfte, die mit 588 Personen belegt waren. Ähnlich Unterschiede zeigen sich bei den für die Einrichtung vorgesehenen Plätzen. In den letzten Monaten haben sich gerade in Bezug auf die tatsächlichen Belegungszahlen erheblich Veränderungen bzw. Schwankungen ergeben.

**Tabelle 1: Plätze in der Unterkunft und in der Unterkunft lebende Personen am 29.03.2016**

	Wie viele Plätze sind in der Unterkunft vorgesehen?	Wie viele Personen leben am Stichtag (29.03.16) insgesamt in der Unterkunft?
<b>Mittelwert</b>	195,14	162,18
<b>Minimum</b>	60	42
<b>Maximum</b>	651	588

N = 22

Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

Anhand dieser unterschiedlichen Belegungszahlen deuten sich sehr unterschiedliche Alltagssituationen für Flüchtlinge an, da die Belegungszahlen Auswirkungen auf die Privatsphäre der Flüchtlinge und auf die Arbeit mit Flüchtlingen haben.

In den qualitativen Interviews wurde deutlich, dass alle Befragten die Form der Unterbringung in privaten Wohnungen als die beste ansehen. Ein Leben in den Unterbringungsformen der 1. Phase (Notunterkünfte) und der 2. Phase (Wohncontainer) sei auf Dauer nicht hinnehmbar, weil es den fundamentalen Menschenrechten widersprechen würde. Auch von der Stadt Köln wird die Qualität dieser Einrichtungen kritisch eingeschätzt:

„Eine solche Unterbringungsform entspricht zwar mit Blick auf die Zahl der Unterbrachten nicht den städtischen Leitlinien, ermöglicht aber eine schnelle Unterbringung vieler Menschen“ (Stadt Köln 2015, o.A).

Für die Unterbringung und Belegung ist ausschließlich das Amt für Wohnungswesen der Stadt Köln zuständig. Die Einrichtungen/Träger selbst haben keinen Einfluss darauf, welche Menschen zu ihnen kommen. Gelegentlich ist ein Wechsel der Einrichtung möglich, wenn die

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Einrichtung für die Person nicht geeignet ist. Aufgrund der aktuellen Situation ist dies jedoch schwierig.

Es gibt einen dringenden Handlungsbedarf, da das System der Unterbringung völlig „verwildert“ ist, stellt ein\_e Interviewpartner\_in dar (Interview C). Die Situation in den Unterbringungen variiert je nach Art der Unterbringung. In manchen Turnhallen leben 50 Personen auf Feldbetten nebeneinander. Hier findet man eine andere Situation vor als in Unterbringungen mit abgeschlossenen Wohneinheiten. Dies sind Einrichtungen, in denen Geflüchtete gut leben können. Die Arten der Unterbringungen sind deutlich verbesserungswürdig, meinen viele Interviewpartner\_innen, vor allem diejenigen, die dauerhaft oder für einen längeren Zeitraum vorgesehen sind.

Ein\_e Interviewpartner\_in kommentiert die Lage wie folgt:

„Der Großteil der Einrichtungen, in denen Flüchtlinge in Köln leben, entspricht aber nicht den üblichen Standards der Flüchtlingsunterbringung, sondern ist allenfalls eine Notlösung zur Vermeidung von Obdachlosigkeit.“ (Interview C, 24).

Die Unterbringung in einer Turnhalle wird von allen Befragten als die problematischste Unterbringungsart gesehen. Eine befragte Person resümiert:

„Turnhalle heißt: nicht nur relativ eng, sondern auch ein Lautstärkepegel. Das heißt, nachts wird es dunkel – aber auch nicht ganz dunkel, damit ich auch einen Fluchtweg finde, damit ich nicht irgendwo stolpere, wenn ich alleine zur Toilette geh. Das heißt wenig Privatsphäre – das ist völlig klar. Die [Turnhallen] wollen wir alle so schnell wie möglich wieder zumachen“ (Interview B, 18).

In Turnhallen leben viele Menschen auf engstem Raum und teilweise ohne Sichtschutz zwischen den Schlafeinheiten. Selbst wenn es Schlafkojen gibt, wie dies beispielsweise im umgebauten Baumarkt in Köln-Porz der Fall ist, sind diese aufgrund von Brandschutzbestimmungen nach oben hin offen, so dass sie nicht vor Licht und Lärm schützen. Privatsphäre und Schutz der Persönlichkeit werden nicht gewahrt. Solange es in Köln nur drei oder vier Turnhallen gab, war die Aufenthaltsdauer in den Hallen noch deutlich kürzer und die Umzüge in die Hotels o.ä. Unterbringungsformen erfolgten relativ schnell. Inzwischen dauert die Unterbringung in den Turnhallen deutlich länger. Wegen der Unübersichtlichkeit der Turnhallen bekommen die Menschen oft nicht mit, wenn eine Familie auszieht. Es entsteht das Gefühl, dass sich nichts verändert und das führt häufig zu großer Frustration. Eine befragte Person beklagt, dass die Menschen viel zu lange in solchen Massenunterkünften ausharren müssen und soziale Konflikte vorprogrammiert sind:

„Wir müssen uns darauf einstellen, dass wahrscheinlich Menschen über Jahre in Köln auch in Turnhallen untergebracht sein werden. Und ich vermag mir heute noch nicht vorzustellen, welche Konflikte und Spannungen in diesem Kontext noch entstehen werden“ (Interview C).

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Der Umzug in angemessene Unterkünfte dauert aufgrund der angespannten Situation auf dem Kölner Wohnungsmarkt viel zu lange. Zudem wurde angemerkt, dass die Unterbringung im Anschluss an eine Turnhalle meist ebenfalls eine Massenunterkunft ist, welche zwar über eigene Zimmer verfügt, jedoch auch deutlich verbesserungswürdig ist (Interview C).

In Bezug auf Räumlichkeiten für die Versorgung und die Ausstattung der Sanitäreinrichtungen gibt es ebenfalls große Unterschiede. Mal ist die Ausgabeküche in der Halle, mal in separaten Containern. Oft gibt es aber nur eine Halle, in der alles stattfindet. In den Turnhallen existiert Vollverpflegung durch die Träger, über die allerdings oftmals geklagt wird. Grund hierfür ist neben dem Wunsch, selber zu kochen, dass viele das hiesige Essen nicht vertragen.<sup>6</sup> Zudem bieten die Hallen in Bezug auf Räumlichkeiten für die Freizeitgestaltung oder Büroräumlichkeiten für die Fachkräfte sehr wenige Rückzugsmöglichkeiten. Eine Umkleidekabine für Lehrer\_innen muss z.B. als Büroraum fungieren. Es ist alles, unabhängig davon wie viele Menschen dort leben, „sehr provisorisch, nur diese Provisorien dauern meines Erachtens – aber das ist jedem klar –, auch schon zu lange an“ (Interview E, 42).

Als Alternative zu den Turnhallen sollen Leichtbauhallen errichtet werden. Eine ist bereits fertiggestellt. Leichtbauhallen sind besser als Turnhallen, da es in den Leichtbauhallen die Möglichkeit gibt, den Menschen eine Privatsphäre zu bieten. In Leichtbauhallen sollen maximal 80 Personen untergebracht werden, es gibt Sanitäreinrichtungen und einen kleinen Sozialraum. In der ersten, bereits existierenden Halle sind jedoch keine Trennwände eingebaut worden. Unklar ist, warum dies nicht geschehen ist. Neben der bereits existierenden Halle sind weitere zehn Leichtbauhallen in Planung. Auch stehen weitere Umbauten von Gebäuden an. Nach der Unterbringung in Leichtbauhallen sollen die Menschen in Wohnheime, möglichst mit abgeschlossenen Wohneinheiten, verlegt werden. Hier kommen Containerbauten oder Wohnhäuser in Frage. Allerdings müssen auch diese noch gebaut werden, was wiederum viel Zeit in Anspruch nimmt, zumal es schwierig ist, geeignete Flächen zu finden, auf denen gebaut werden kann. Baugenehmigungen und öffentliche Ausschreibungen benötigen ebenfalls viel Zeit, so dass von der Planung bis zur Baufertigstellung Jahre vergehen können.

Am Beispiel der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln zeigt sich auch, dass die Bereitschaft der Träger, Mindeststandards einzuhalten bzw. zu unterschreiten, sehr unterschiedlich ist. Es gibt Träger in Köln, die die Trägerschaft für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in einer Leichtbauhalle nur dann übernehmen, wenn dort die Privatsphäre der Menschen gesichert ist. Dieser Standard wird seitens des Trägers auch in den Notaufnahmeeinrichtungen keinesfalls unterschritten. Andere Träger wiederum sind eher bereit, im Sinne einer Verhinderung von Obdachlosigkeit Mindeststandards bei der Unterbringung zumindest vorübergehend außer Kraft zu setzen.

---

<sup>6</sup> Bei der quantitativen Befragung gaben jedoch 11 Leitungen an, dass die Geflüchteten selber kochen können und 10 Leitungen gaben an, dass die Geflüchteten die Möglichkeit haben, selber zu waschen.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Ebenfalls bemängelt wird die Unterbringung in Hotels/Pensionen. Auch das Hotel wird von den meisten Interviewpartner\_innen als Übergangslösung gesehen. Die Thematik der Wohnungssuche ist das größte Anliegen der Menschen dort. Zwar können sich die dort lebenden Personen selbst versorgen – sie bekommen dafür auch mehr Geld vom Sozialamt – und haben (teilweise) ein Bad in ihrem Hotelzimmer. Dennoch müssen sich in der Regel mehrere Personen ein Zimmer teilen. Zudem wird die fehlende Anwesenheit von Sozialarbeiter\_innen stark kritisiert, da in den Hotels de facto kaum eine Betreuung durch Vertreter\_innen der Sozialen Arbeit stattfindet.

Unterkünfte mit abgeschlossenen Wohneinheiten oder Systembauten mit Wohnungen sind die Unterbringungsformen, in denen ein menschenwürdiges Wohnen ermöglicht wird. Darin sind sich alle einig. Darüber hinaus funktionieren ältere Wohnheime, in denen Geflüchtete schon lange untergebracht sind und eine sehr beständige Bewohnergruppe haben, auch relativ gut, obwohl auch hier vom Standard der abgeschlossenen Wohneinheiten abgewichen wird.

Die Überschaubarkeit der Unterbringungen ist – wie bereits erwähnt – ein weiterer zentraler Aspekt. Er beinhaltet sowohl die Bewohner\_innenanzahl als auch die Lage der Unterkunft. Die Überschaubarkeit der Unterkunft beeinflusst das Zusammenleben innerhalb der Einrichtung, die Integration in das direkte Umfeld und das Verhältnis zur Nachbarschaft erheblich. In Wohnheimen leben die untergebrachten Menschen sehr eigenständig, da dort meist abgeschlossene Wohneinheiten mit mehreren Zimmern, Küche und Bad vorhanden sind. Systembauweisen mit abgeschlossenen Wohneinheiten, einer ordentlichen äußeren Erscheinungsweise und einer Belegungszahl von maximal 80 Personen funktionieren in der Regel gut. Hier kann auch die Soziale Arbeit gut ansetzen und die Menschen erfolgreich beraten und begleiten.

Ein\_e Expert\_in resümiert die Situation der Flüchtlinge in Köln:

„Richtig wäre es, jedem Flüchtling abgeschlossenen Wohnraum, in dem er sich selber versorgen kann, selber kochen, in dem er seine eigene sanitären Einrichtungen hat. Das ist unser Ziel. Die Leitlinien zur Kölner Flüchtlingspolitik von 2004, die gelten noch. Das ist auch das, wo wir hinwollen. Die können wir im Moment unmöglich erfüllen“ (Interview B, 15).

Die Einhaltung und Einforderung der Standards ist eine der zentralen Aufgaben des Runden Tisches für Flüchtlingsfragen. Allerdings wird von einigen Expert\_innen beklagt, dass das System sehr ermüdet ist, da immer mal wieder Mindeststandards vorgeschlagen wurden, die Praxis sich aber meilenweit von diesen Standards entfernt hat. Die erarbeiteten Standards zur Unterbringung passen nicht mehr zur aktuellen Situation und die Standards können auch auf die Situation nicht mehr reagieren. Wenn Zuweisungen und Zuzüge nachlassen, so argumentiert ein\_e Interviewpartner\_in, kann sich das System wieder konsolidieren. Dann wird die Situation anders und es können wieder neue Standards entwickelt und angewendet werden. Der Auftrag vom Rat an den Runden Tisch für Flüchtlingsfragen, Mindeststandards zu

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

entwickeln, konnte nicht befolgt werden, da „keiner hinterher kommt“ (Interview C). Eine andere befragte Person beklagt: „Dann gibt es Ideen für Mindeststandards und [...] dann beschäftigt sich irgendwo die Stadt mit den Leichtbauhallen“ (Interview C, 30), also mit Einrichtungen mit bis zu 400 Plätzen.

Ein weiterer Punkt, der angesprochen wurde, ist, dass es neben den Herausforderungen innerhalb der Einrichtung auch Herausforderungen außerhalb bzw. im Umfeld der Einrichtung gibt. Bei der Neueröffnung einer Einrichtung für Flüchtlinge ist es wichtig, die Stimmung im betroffenen Stadtteil gut zu beobachten und damit sensibel umzugehen.

Viel gravierender – so geben einige Interviewpartner\_innen an – sind jedoch die möglichen Konflikte zwischen den Flüchtlingen oder zwischen den Flüchtlingen und den Betreuer\_innen. Die menschenunwürdige Unterbringung fördert diese Konflikte.

Ein weiteres Problem der Turnhallenunterbringung ist, dass die übliche Nutzung der Hallen durch Schulen und Vereine schon lange nicht mehr stattfinden kann. Hier können sich, langfristig gesehen, weitere gesellschaftliche Probleme ergeben. Die Auslastung der Kinder und Jugendlichen im Rahmen des Schul- und Vereinssports ist stark eingeschränkt, so dass eine starke Abneigung gegen Geflüchtete entstehen kann und das bisher starke zivilgesellschaftliche Engagement abnimmt.

Expert\_innen zufolge hält sich die heftige Gegenwehr in Köln bisher in Grenzen. Es gibt, so ein\_e Expert\_in, in Köln einen großen gesellschaftlichen Konsens quer durch alle Bevölkerungsgruppen, politische Parteien, Verbände usw., dass Geflüchtete in Köln willkommen sind und ihnen gemeinsam Hilfe angeboten werden muss. Als ein wichtiges Zeichen für diese Stimmung ist die Wahl der ehemaligen Sozialdezernentin Henriette Reker zur Oberbürgermeisterin zu werten, die sich im Wahlkampf bereits sehr für die Unterstützung von Geflüchteten stark gemacht hatte. Betont wird aber auch, dass die Stimmung kippen kann, vor allem dann, wenn die Situation der Flüchtling mittel- bis kurzfristig nicht verbessert wird.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

### 6.1.3 Medizinische Versorgung

Die medizinische Versorgung von Geflüchteten ist ein zentrales Thema bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Die Behandlungsmöglichkeiten von geflüchteten Menschen sind deutlich eingeschränkter als diejenigen für Personen, die über das Regelsystem krankenversichert sind. Vor der Zuweisung in die Kommunen werden alle Geflüchteten in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen auf TBC untersucht. Inwieweit weitere Checks durchgeführt werden, ist unklar, da eine Weiterleitung der medizinischen Untersuchungen nur sehr selten stattfindet und keine Systematik zu erkennen ist. Werden im Rahmen der medizinischen Untersuchung in der EAE weitere Erkrankungen festgestellt, gibt es eine Weiterleitung in Form von Attesten auch an die Kommunen.

In den kommunalen Einrichtungen erfolgen laut den Aussagen der Expert\_innen keine weiteren Untersuchungen. Vor allem in den großen Notunterkünften arbeitet stundenweise krankenschwägerisches Personal, das sich um kleinere medizinische Angelegenheiten kümmert. Die Pfleger\_innen leiten Patient\_innen auch an Ärzte weiter. Für psychische Erkrankungen gibt es jedoch kein qualifiziertes Personal.

Im Regelfall müssen sich Geflüchtete im Sozialamt einen Krankenbehandlungsschein holen, der zurzeit durch die vom Rat der Stadt Köln beschlossene Gesundheitskarte abgelöst wird.<sup>7</sup> Mit dieser Karte können sich die Menschen im Kölner Regelsystem medizinisch versorgen lassen und zum Arzt ihrer Wahl gehen. Dies gilt auch bei psychischen Erkrankungen. Unterstützend hierzu gibt es in Köln Spezialdienste des Gesundheitsamts, psychosoziale Zentren oder den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst. Problematisch sind in diesem Zusammenhang zum einen die geringe Anzahl an Therapeut\_innen und die fehlenden Sprachkenntnisse, da insbesondere bei psychischen Erkrankungen eine Aufklärung und Behandlung in der Muttersprache wichtig ist. Die Einführung der von allen Befragten befürworteten Gesundheitskarte hat – vielen Expert\_innen gemäß – zu lange gedauert.

---

<sup>7</sup> Inzwischen ist die Gesundheitskarte für Flüchtlinge in Köln flächendeckend eingeführt worden. Die Stadt Köln präsentiert sich dabei sogar als eine bundesweite Vorreiterin (vgl. die Pressemitteilung der Stadt Köln vom 04.04.2016).

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

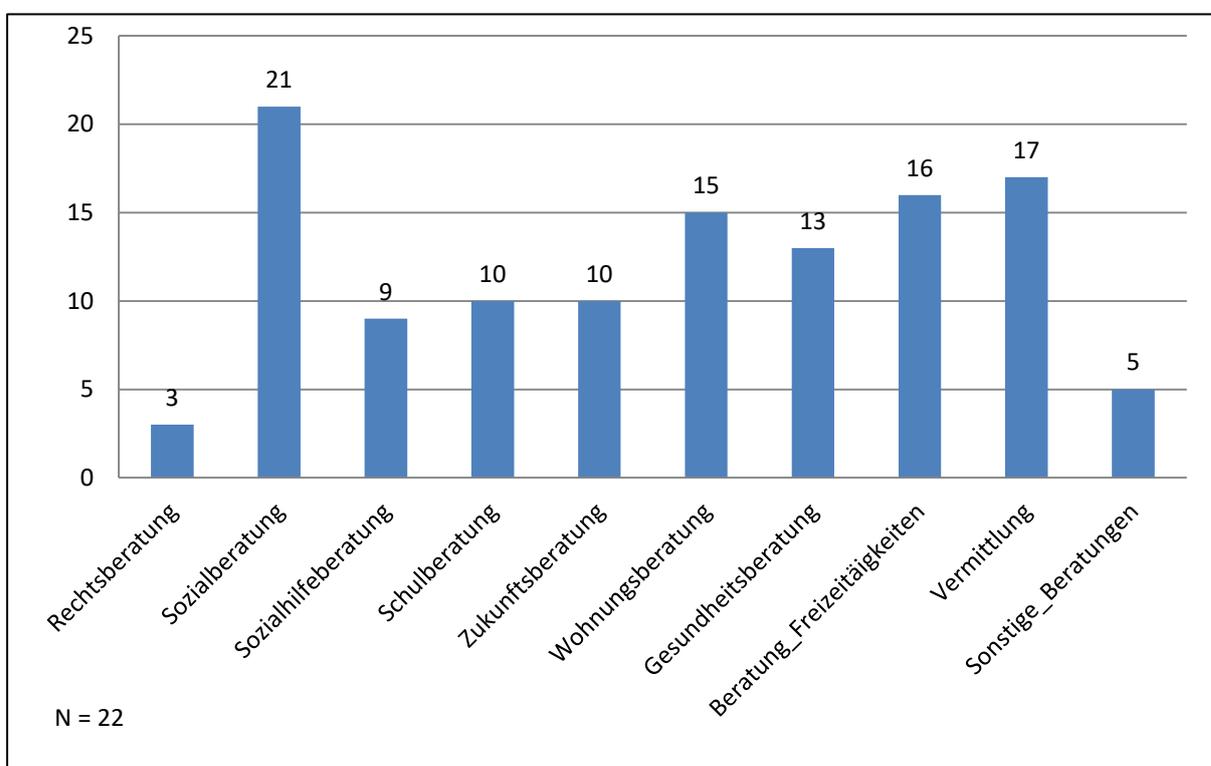
Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

### 6.1.4 Betreuung und Beratung

Um Informationen über die Beratungsmöglichkeiten zu erlangen, wurden die befragten Leitungen gebeten anzugeben, welche Beratungen in den Einrichtungen durchgeführt werden. Am häufigsten wurde hier die Sozialberatung (21 Nennungen) genannt. Am zweithäufigsten mit 17 Nennungen wurde die Vermittlung zu weiteren Angeboten und Freizeittätigkeiten angegeben, direkt gefolgt von der Beratung zu Freizeittätigkeiten mit 16 Nennungen. Auch die Wohnungsberatung wurde mit 15 Nennungen noch recht oft angegeben.

Festgestellt werden konnte außerdem, dass in allen Einrichtungen Beratungen durchgeführt werden.

Abbildung 5: Art von Beratungen in den Einrichtungen



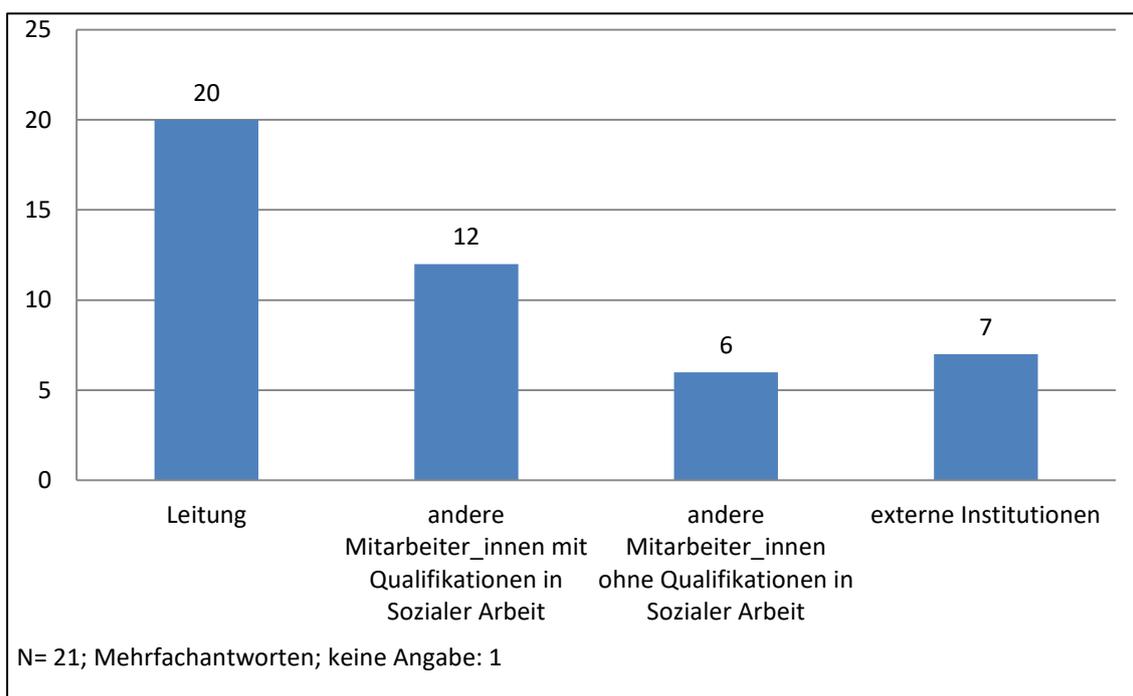
Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

Gefragt wurde auch, von wem die Beratungen in den Einrichtungen durchgeführt werden. Auch hier gab es die Möglichkeit, mehrere Antworten zu geben. In 20 Einrichtungen wird Beratung von der Leitung durchgeführt, in 12 Einrichtungen führen andere Mitarbeiter\_innen mit Qualifikation in Sozialer Arbeit die Beratungen durch. Bei sieben Einrichtungen wird die Beratung durch externe Institutionen durchgeführt, in sechs Einrichtungen führen andere Mitarbeiter\_innen ohne Qualifikation in Sozialer Arbeit die Beratungen durch.

**Abbildung 6: Durchführung der Beratungen**



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

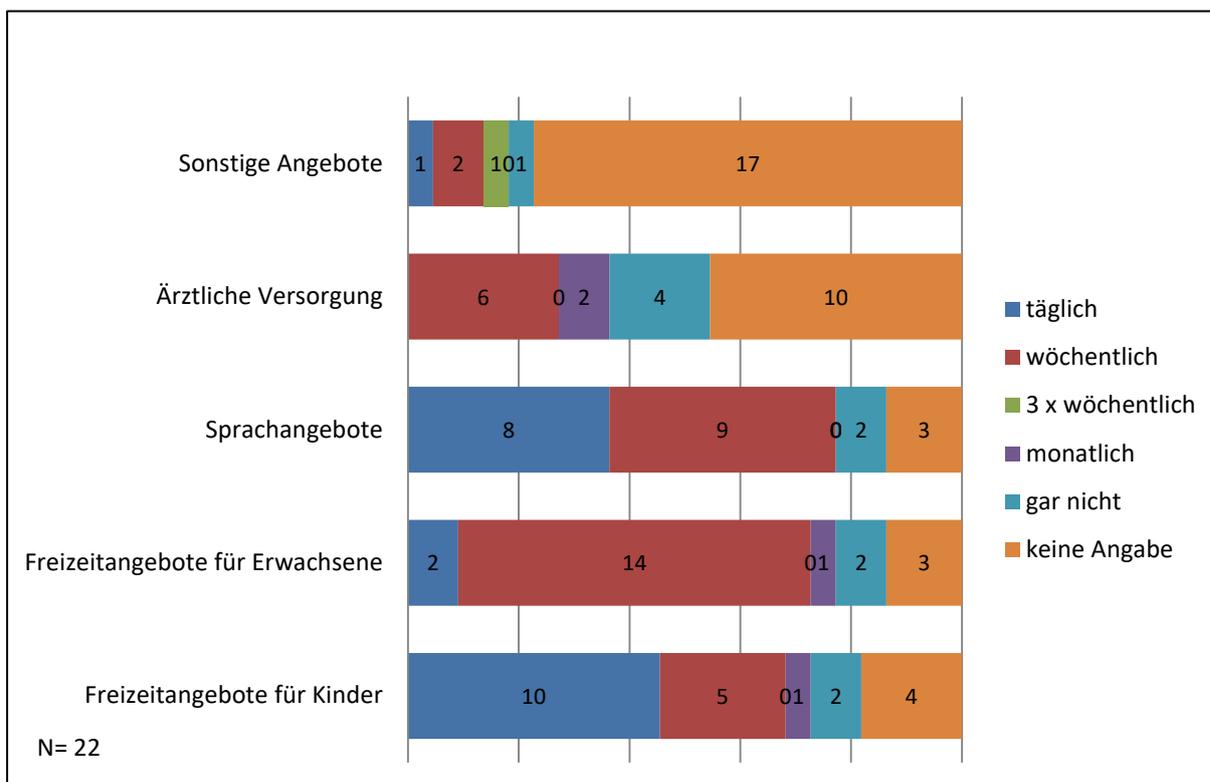
Neben den Beratungsangeboten wurde auch nach anderen Angeboten gefragt und wie häufig diese Angebote stattfinden. Auffallend ist hier, dass die Freizeitangebote für Kinder in zehn Einrichtungen täglich angeboten werden und in weiteren fünf Einrichtungen wöchentlich. Auch die Sprachangebote werden in acht Einrichtungen täglich und in neun weiteren Einrichtungen wöchentlich durchgeführt. Freizeitangebote für Erwachsene finden in nur zwei Einrichtungen täglich, aber in 14 Einrichtungen wöchentlich statt. Auch wenn in einigen Einrichtungen diese Angebote relativ häufig durchgeführt werden, so darf nicht vergessen werden, dass in jeweils zwei Einrichtungen diese Angebote gar nicht stattfinden und von drei bis vier weiteren Einrichtungen hierzu keine Angaben vorliegen. Diese Zahlen erscheinen zwar gering, haben aber für die einzelnen Lebenssituationen mitunter erhebliche Auswirkungen. Die ärztliche Versorgung gaben sogar nur sechs Einrichtungen und dann nur als wöchentliches Angebot an.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

An dieser Stelle müssen allerdings die Kooperationen zu anderen Stellen berücksichtigt werden.

**Abbildung 7: Angebote der Einrichtungen**



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

In den qualitativen Interviews wurde deutlich, dass die Situation der Beratung unabhängig von der Unterbringung gesehen werden muss. Mit Beratung sind in diesem Zusammenhang Beratungsstellen bzw. Berater\_innen speziell für Geflüchtete gemeint.

Die meisten Expert\_innen beklagen, dass auch die Beratungssituation zurzeit sehr problematisch und insofern verbesserungsbedürftig ist. Die starke Nachfrage kann derzeit von sämtlichen Trägern, die in der Beratung tätig sind, nicht gedeckt werden. Auch sind kurzfristige Terminvergaben so gut wie unmöglich. Das Warten auf Beratungstermine ist in vielen Beratungskontexten ein großes Problem. Dies ist besonders im Rahmen der rechtlichen Beratung sehr problematisch, da es hier oft um Wahrung von Fristen, Stellung von Anträgen, Vorsprachen bei Behörden o.ä. geht. Gerade in diesem Bereich brauchen die Menschen schnell Unterstützung und ein persönliches Gespräch über Rechte und Pflichten. Die Bescheide werden zwar meist auch in die Landessprache übersetzt. Oft geht es aber nicht um das Sprachliche, sondern vielmehr darum, den Sinn, Inhalt und die Handlungsmöglichkeiten zu verstehen. Die Beratungsstellen bemühen sich, besonders im Rahmen der

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Asylverfahrensberatung, möglichst viele Menschen zu beraten. Das bedeutet, dass die Termine meist kurz sind und man nicht die Zeit hat, die Angelegenheiten ausführlich genug zu besprechen. Ein\_e Expert\_in beklagt:

„Wir haben in Köln viel zu wenige Beratungsstellen, viel zu wenig Personal, um die Nachfrage zu decken bzw. hier dafür zu sorgen, dass Flüchtlinge den komplizierten Weg durch das Asylverfahren und auch durch ausländerrechtliche Verfahren bestreiten können, das heißt, selbst in die Lage kommen zu entscheiden, welcher Weg für sie der richtige ist“ (Interview A, 2).

Erwähnt wird auch, dass es an einer Systematik der Weiterleitung von Geflüchteten in Beratungsstellen mangelt. Es wäre sinnvoll, eine Art „Laufzettel“ für die Menschen und die Fachkräfte zu entwickeln, damit ganz klar geregelt ist, wer was gemacht hat und was noch zu erledigen ist. Im Zuge dessen wird ebenfalls bemängelt, dass an vielen Stellen auf unterschiedlichem Niveau gearbeitet wird. Laut der Aussage einer/eines Expertin/Experten kennen sich viele Fachkräfte in diesem Arbeitsfeld mit den rechtlichen Grundlagen nicht ausreichend aus und können entsprechende Schriftstücke oft selbst nicht einordnen. Spätestens hier ist eine Weiterleitung an eine geeignete Beratungsstelle sinnvoll.

Für die Arbeit mit Flüchtlingen verfügen die Teams über Sprachkompetenzen von zwei bis zu 15 Sprachen. Die Notwendigkeit von Sprachkompetenz sowie weiterer Kenntnisse zu den Herkunftsländern verdeutlicht eine Einrichtung, die Flüchtlinge aus mehr als 17 Herkunftsländern aufgenommen hat.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

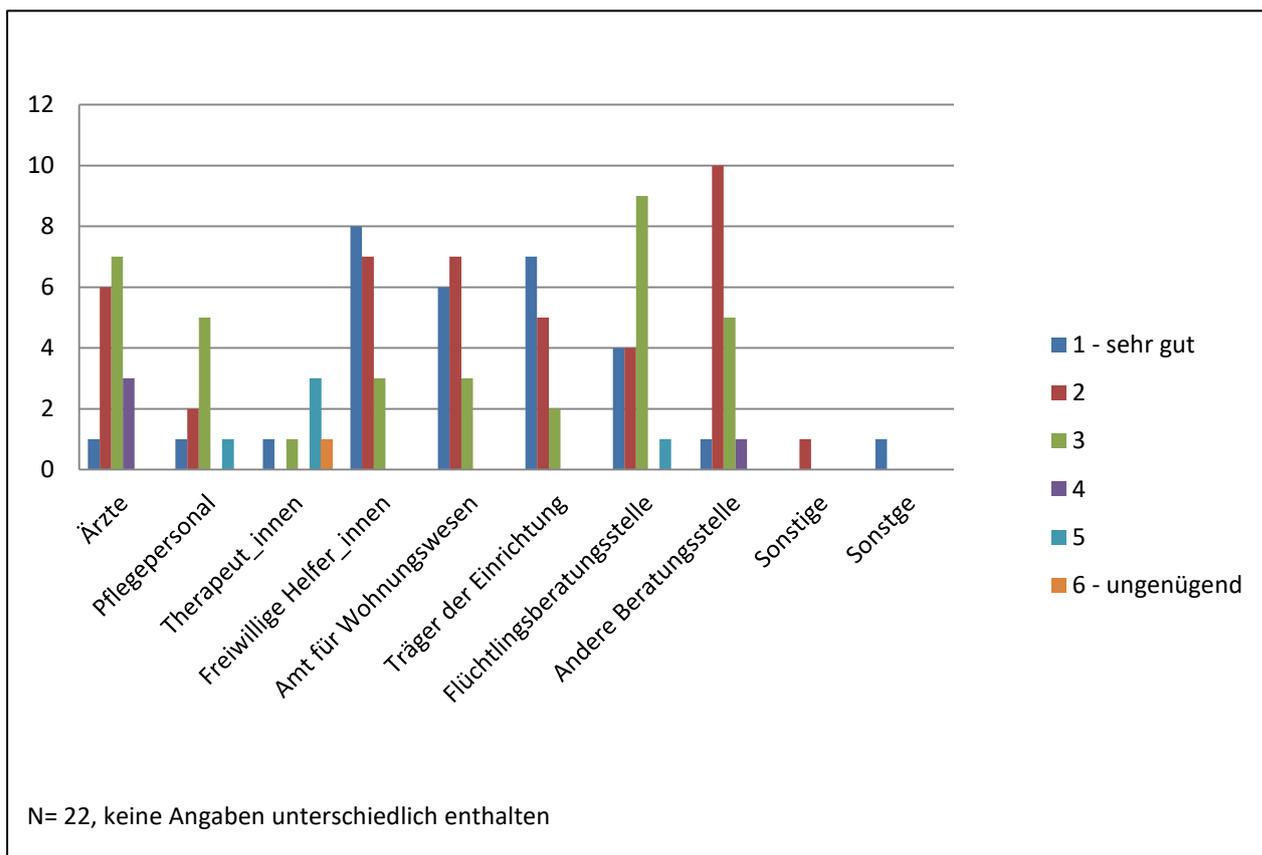
Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

### 6.1.5 Kooperation der Einrichtungen

Da für die Beschreibung und Analyse von Aspekten eines integrierten Gesamtkonzepts zur Unterbringung von Flüchtlingen nicht nur die Angebote, die die Einrichtungen selber bereithalten, von hoher Bedeutung sind, sondern auch die Kooperation zu anderen Einrichtungen (insbesondere dann, wenn Angebote durch externe Anbieter bereitgestellt werden), wurde nach der Kooperation in bedeutsamen Bereichen gefragt und um eine Einschätzung dieser mit der Benotung von 1 (sehr gut) bis 6 (ungenügend) gebeten.

Auffallend ist hier insbesondere die positive Bewertung der Kooperation mit den freiwilligen Helfer\_innen. Auch wurde die Kooperation mit den Trägern der Einrichtungen und dem Amt für Wohnungswesen positiv eingeschätzt. Nicht so positiv fielen hingegen die Einschätzungen der Kooperation mit den Ärzten, den Therapeut\_innen und dem Pflegepersonal aus.

Abbildung 8: Einschätzungen der Kooperationen



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

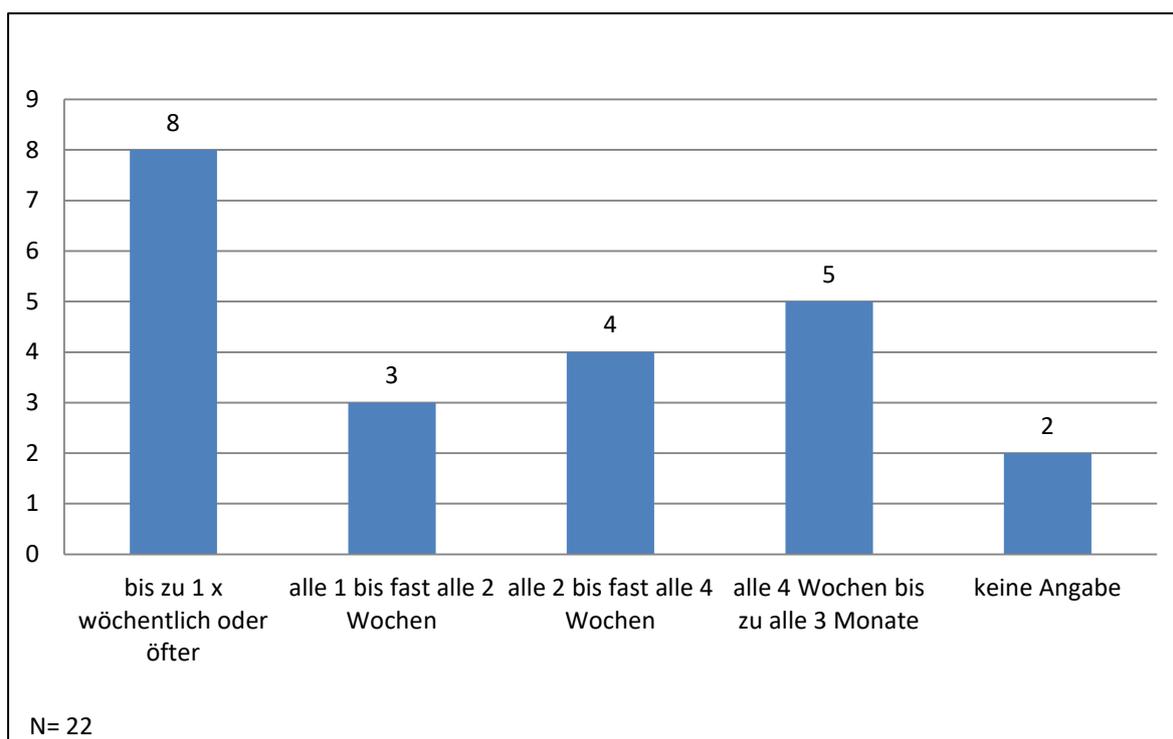
## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Um weitere Informationen hinsichtlich der Kooperation zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen zu erhalten, kann die Häufigkeit des persönlichen Austauschs betrachtet werden. Acht Befragte gaben an, einen persönlichen Austausch, z.B. in Form von Besprechungen einmal wöchentlich oder öfter zu haben. Allerdings gaben auch fünf Befragte an, nur zwischen vier Wochen und drei Monaten in persönlichen Austausch zu treten.

**Abbildung 9: Häufigkeit des persönlichen Austauschs zwischen Hauptamtlichen und Freiwilligen**



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

Die Interviews zeigten, dass die Kooperation von allen Expert\_innen als eine zentrale Säule und wichtige Aufgabe gesehen wird. Hinsichtlich der Bewertung der Kooperation unterscheiden sich die Meinungen. Einerseits wird dargestellt, dass die Kooperation sehr gut verläuft. Andererseits wird beklagt, dass die Kooperation nur zwischen einzelnen Akteur\_innen als gut eingeordnet und andere dagegen verbesserungsbedürftig sind, vor allem dort, wo die Kooperationspartner\_innen nicht ihren Verpflichtungen nachkommen.

Zu differenzieren ist zwischen der Kooperation innerhalb der Organisation und der Kooperation mit externen Kooperationspartner\_innen.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Die interne Kooperation wurde lediglich innerhalb der Stadt Köln beschrieben. In Bezug auf die Schaffung von geeignetem Wohnraum ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ämtern unumgänglich. Das Amt für Wohnungswesen beispielsweise unterschreibt keine Bauverträge oder Mietverträge, dies wird im Amt für Mietangelegenheiten bzw. im Bauamt geregelt. Dadurch entsteht eine Abhängigkeit von anderen Ämtern und verschiedenen Sachgebieten. Um die Kooperation zwischen den relevanten Ämtern zu verbessern, wurde eine Arbeitsgruppe gegründet. Für die Notaufnahmeeinrichtungen wurde des Weiteren ein extra Team mit dem Titel „Notaufnahme“ eingerichtet. Aufgabe dieses Teams ist es, die Verwaltungsarbeiten zu erledigen und Sprechstunden in den Notaufnahmen für die Mitarbeiter\_innen der Träger anzubieten. Auch dies ist eine Form der Zusammenarbeit, die sich sowohl auf interne als auch auf externe Strukturen bezieht.

Auch innerhalb der Träger gibt es ein großes Netzwerk und zahlreiche Kooperationsbeziehungen. So profitiert auch die Stadt Köln davon, dass die Träger meist in vielen Bereichen der Sozialen Arbeit tätig sind und innerhalb des Trägers die Menschen zügig weitervermitteln können. So entstehen immer mehr Querverbindungen und Möglichkeiten der Kooperation.

Wie bereits erwähnt, hat das Amt für Wohnungswesen bei der Verteilung der ankommenden Menschen auf die Unterbringungen die alleinige Verantwortung. Kooperiert wird jedoch mit den Trägern, die vor Ort die Sozialbetreuung übernehmen.

Die befragten Personen geben an, dass ihre Institutionen mit folgenden Institutionen kooperieren:

- Amt für Wohnungswesen der Stadt Köln
- Ärztlicher Dienst
- Ausländerrechtliche Beratungskommission
- Auszugsmanagement
- Beratungsstellen
- Bezirksjugendpflege
- Dolmetscher\_innen
- Beratungsstellen anderer Kommunen
- Freie Wohlfahrtsverbände in Köln, die in der Betreuung von Unterkünften eingesetzt werden
- Gemeinden

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

- Hebammen
- Kirchliche Träger in Köln
- Runder Tisch für Flüchtlingsfragen
- Schulamt der Stadt Köln
- Sporthochschule Köln
- Stadtteilkonferenz
- Universität zu Köln

Erwähnt wird, dass das Kooperationsnetzwerk der Träger in Köln viele Themenbereiche abdeckt. Die Träger setzen in ihrer Arbeit laut Aussage eines Experten/einer Expertin, meist je nach Leitbild und Funktion, unterschiedliche Schwerpunkte. Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie die Kooperation zwischen den einzelnen Institutionen funktioniert. Im Rahmen dieser Studie kann nur ein kleiner Einblick gegeben werden, da die Aussagen nicht repräsentativ und meist sehr einseitig sind. Für eine genaue Beschreibung und Bewertung der Kooperation im Rahmen der Flüchtlingsarbeit in Köln müsste ein eigenes Forschungsprojekt initiiert werden.

Gemäß einer/eines Expertin/Experten ist die Kooperation mit dem Amt für Wohnungswesen sehr schwierig, da das Amt eindeutig überfordert ist. Die Kooperation und der Umgang miteinander sind zwar freundlich, aber wenig effektiv und in Wirklichkeit nicht gut. Dies trifft auch für einen weiteren Träger zu. Dieser Träger deckt bezüglich der Unterbringung ca. die Hälfte der Betreuung ab. Auch hier funktioniert die Kooperation zwischen den Trägern aus Sicht einer Expertin/eines Experten nicht gut. Dies liegt auch am Arbeitsprinzip des Trägers:

„Während wir sagen, wir betreuen keine Einrichtung ohne Privatsphäre. [...] [Dieser andere Träger] macht alles“ (Interview C). Diese Bedingungslosigkeit und das Prinzip, den Menschen in Notsituationen sofort zu helfen, haben Auswirkungen auf die gesamte Trägerschaft in Köln. „Dadurch [...] erlaubt [der Träger] dann auch Akteuren, sich so zu verhalten. Ich finde an dieser Stelle auch die Standards manchmal etwas burschikos“ (Interview C, 28).

Die Kooperation zwischen den kirchlichen Trägern funktioniert im Gegensatz deutlich besser, so die Meinung zweier Interviewpartner\_innen. Ebenso wird von mehreren Interviewpartner\_innen die Kooperation mit dem Kölner Flüchtlingsrat und dem Runden Tisch für Flüchtlingsfragen gelobt. Beide verfügen bereits über ein sehr großes eigenes Netzwerk und viel Erfahrung. Der Runde Tisch für Flüchtlingsfragen stellt ein ähnliches Potential dar, weil er als Bindeglied zwischen den einzelnen Protagonisten, die im Feld der Flüchtlingsarbeit tätig sind, dient, Kooperationen ermöglicht und die Diskussion wichtiger Themen vorantreibt.

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Das Kooperationsgremium eines Trägers sticht besonders hervor, der sogenannte „Jour Fixe“. Dahinter verbirgt sich ein interdisziplinär zusammengesetztes Team, das eine wöchentlich stattfindende Dienstbesprechung organisiert, die immer an anderen Örtlichkeiten stattfindet, damit alle betreuten Objekte gesehen und im Blick behalten werden. An dem Team beteiligt sind städtische Mitarbeiter\_innen, Objekt betreuende Kräfte, Techniker\_innen, Sozialarbeiter\_innen bzw. Personen, die die soziale Betreuung übernehmen, und Personal aus der Versorgung. Bei diesen Besprechungen werden akute Probleme und Konflikte dargestellt, diskutiert und gemeinsame Entscheidungen getroffen. So kann jede\_r seine/ihre Expertenwissen und seine/ihre Erfahrungen beisteuern und Änderungs- und Verbesserungsvorschläge einbringen.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

### 6.2 Die Situation der besonders Schutzbedürftigen

Auch hier setzt sich die Beschreibung der Situation der Flüchtlinge zusammen aus allgemeinen Aussagen zu ihrer Situation, der auf die jeweilige Unterbringungsform bezogenen Situationen, die Betreuung, Beratung und die Kooperation der mit Flüchtlingen arbeitenden Einrichtungen zusammen.

**Tabelle 2: Unterbringung besonders Schutzbedürftiger in den Einrichtungen**

	N	Mittelwert	Minimum	Maximum
Schwangere	19	3,11	0	10
Personen mit psychischen Störungen	19	8,26	0	67
Alleinerziehende	19	3,11	0	13
Ältere Menschen (ab 60 Jahren)	19	5,47	0	30
Unbegleitete Minderjährige (UMF) <sup>8</sup>	19	,05	0	1
Menschen mit Behinderungen	19	2,26	0	11
Opfer von Menschenhandel	18	,28	0	4
Opfer von Folter	17	2,12	0	16
Opfer von physischer oder psychischer Gewalt	16	5,81	0	70
Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen	17	6,88	0	74

Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

---

<sup>8</sup> Der Anteil der UMF ist hier sehr gering, was – so vermuten die Autor\_innen der Studie – daran liegt, dass die ausgefüllten Fragebögen von Leitungen von Notunterkünften und Wohnheimen stammen.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Bei der Recherche zeigte sich, dass verlässliche Informationen darüber, wie viele besonders schutzbedürftige Personen sich in den Einrichtungen tatsächlich aufhalten, nur schwer erhältlich sind. Zum einen sind nicht alle Merkmale, die diese Personen kennzeichnen, unmittelbar und direkt in der ersten Zeit zu erkennen. Viele Flüchtlinge befürchten ihre Abschiebung, wenn gesundheitliche oder psychische Auffälligkeiten sichtbar werden. Manche Symptome werden auch erst nach Wochen oder Monaten und häufig nur zufällig sichtbar. Zum anderen bedarf es gerade hier besonderer Kompetenzen, um die jeweilige Schutzbedürftigkeit zu erkennen.

Auch hier zeigen sich von Einrichtung zu Einrichtung erhebliche Unterschiede, die jeweils an der Streuung bzw. dem Minimumwert und dem Maximumwert zu erkennen sind.

Einige besonders hohe Werte sollen an dieser Stelle besondere Beachtung finden: Es leben bis zu 74 Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, 70 anerkannte Opfer von physischer oder psychischer Gewalt und bis zu 67 anerkannte Personen mit psychischen Störungen in einer Einrichtung. Gewiss kann gerade hier argumentiert werden, dass die hohe Zahl Schutzbedürftiger mit der Größe der Einrichtung korrespondiert. In Bezug auf die besonders Schutzbedürftigen stellen jedoch gerade große Einrichtungen mit hohen Belegungszahlen für jeden Einzelfall gravierende Belastungen dar.

In den Interviews wurde deutlich, dass die Einschätzungen zur Häufigkeit von Schutzbedürftigkeit stark auseinander gehen. Manche Expert\_innen sprechen von 30%, andere von bis zu 70% der Flüchtlinge, die als besonders schutzbedürftig gelten. Ein großes Problem ist, dass die Schutzbedürftigkeit nicht immer zu erkennen ist, da Traumata lange Zeit „versteckt“ werden bzw. keine ärztlichen Dokumente vorhanden sind.

Beklagt wird zudem, dass die Kommunikation zwischen Bund/Land/Kommune bzgl. der Mitteilung über evtl. Schutzbedürftigkeit unzureichend ist. Die Räumlichkeiten sind häufig ungeeignet für bestimmte Formen der Schutzbedürftigkeit wie z.B. körperliche Behinderungen.

Alle Befragten sind sich einig, dass eine angemessene Unterbringung von besonders schutzbedürftigen Personen zurzeit nicht gewährleistet werden kann. Bei den Auszügen aus den Turnhallen wird zwar darauf geachtet, dass besonders Schutzbedürftige beim Auszug priorisiert werden. Allerdings ergeben sich aufgrund der geringen Ressourcen Folgeprobleme:

„Das Problem, das wir haben im Moment, ist oft, dass wir entscheiden müssen, wen – wenn ich einen Platz in einem Wohnheim habe und ich habe in der Turnhalle eine Familie, wo eine Familie, wo die Frau dann in der 36. Schwangerschaftswoche ist, eine Familie, wo ein Kind Bluter ist und eine Familie, wo jemand ist, der ist blind. So – und dann entscheide ich zwischen Pest und Cholera“ (Interview B, 17).

Erwähnt wird auch, dass die aktuelle Unterbringungssituation psychische Probleme und Traumata durchaus verschlimmern kann. Gerade besonders schutzbedürftige Flüchtlinge

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

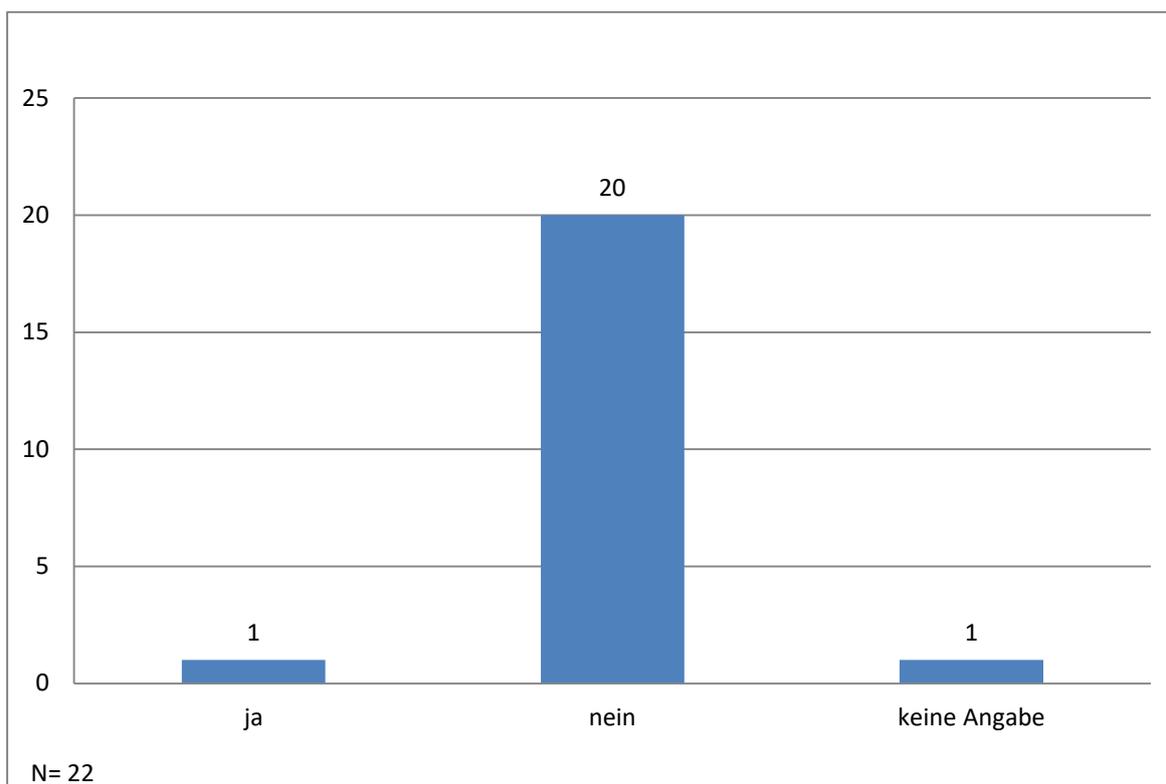
Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

brauchen nach Meinung einiger Expert\_innen Privatsphäre, Schutz und teilweise auch spezielle Unterbringungsformen. Die Kombination aus den Erfahrungen im Herkunftsland, den Ereignissen während der Flucht und den dann anzutreffenden Zuständen in den Unterkünften bzw. dem deutschen Aufnahmesystem stellt eine enorm hohe (psychische) Belastung dar. Es werden Rückzugsmöglichkeiten gebraucht, damit das oft sehr anstrengende und zerrende Asylverfahren gut überstanden werden kann.

Festgestellt wird die Schutzbedürftigkeit über das medizinische System. Dem Gesundheitsamt müssen Nachweise bzw. Atteste zur Prüfung vorgelegt werden. Vom Gesundheitsamt wird für das Amt für Wohnungswesen eine Empfehlung über eine geeignete Unterbringung ausgestellt. Gleichzeitig wird nach der Verweildauer der Schutzbedürftigen in der Unterkunft und nach anderen Aspekten, wie z.B. der Status als allein erziehende Mutter, oder nach anderen, besonderen Gründen für einen Auszug aus der Turnhalle geschaut. Eine Systematik der Erfassung von Schutzbedürftigkeit ist hier allerdings nicht zu erkennen, zumal die Ärzte autonom arbeiten. Dies verdeutlicht auch die folgende Grafik:

**Abbildung 10: Konzept zur Feststellung von Traumatisierung(en) bei Flüchtlingen**



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Erwähnt wird von Expert\_innen, dass Klient\_innen teilweise zwischen Ämtern und Pflegeeinrichtungen hin- und hergeschickt werden, stationäre Behandlungen aus rechtlichen Gründen nicht gewährt werden und es für Flüchtlinge enorm lange Wartezeiten für Behandlungen gibt. Die Kostenübernahme der Behandlung bestimmter Krankheiten durch die Krankenkassen ist begrenzt. Zudem sind die stationären Einrichtungen nicht auf Flüchtlinge vorbereitet, da Dolmetscher\_innen und Kulturvermittler\_innen fehlen. Insgesamt wird beklagt, dass die interkulturelle Öffnung medizinischer Einrichtungen und psychologischer Angebote nicht fortgeschritten ist. Andere Expert\_innen stellen dar, dass die mangelnde Versorgung jedoch kein System-, sondern ein Ressourcenproblem ist. Ein\_e Expert\_in beklagt, dass das Problem fehlender Ressourcen sich mit dem Problem fehlender Konzepte überlappt: Es gibt nur Reaktion, keine systematischen Herangehensweisen.

Hinweisen muss man jedoch darauf, dass es inzwischen in der Stadt Köln zumindest einige Einrichtungen und Projekte für bestimmte, schutzbedürftige Gruppen gibt. Zu erwähnen sind z.B. das Therapiezentrum für Folteropfer der Caritas, das Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisengebieten, die in Deutschland Schutz suchen, psychotherapeutische und soziale Unterstützung bietet, oder das „Netzwerk für Flüchtlinge mit Behinderungen in Köln“, das inzwischen auch evaluiert wird.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Vgl. [https://www.th-koeln.de/angewandte-sozialwissenschaften/wissenschaftliche-begleitung-und-evaluation-des-netzwerks-fuer-fluechtlinge-mit-behinderungen-in-koeln\\_30405.php](https://www.th-koeln.de/angewandte-sozialwissenschaften/wissenschaftliche-begleitung-und-evaluation-des-netzwerks-fuer-fluechtlinge-mit-behinderungen-in-koeln_30405.php).

## 7 Stellenwert und Rolle der Sozialen Arbeit

Im Allgemeinen wird der Stellenwert der Sozialen Arbeit in Bezug auf die Aspekte Betreuung und Beratung von Flüchtlingen als sehr hoch angesehen. Auch in Bezug auf den Aspekt der Unterbringung wird er als wesentlich betrachtet. Gleichzeitig wird beklagt, dass es keine Standards Sozialer Arbeit für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen gibt, sondern nur Arbeitsplatzbeschreibungen. Soziale Arbeit muss zurzeit professionsfremde Tätigkeiten übernehmen, wie z.B. für Sicherheit sorgen. Dadurch kommen die genuinen Aufgaben der Sozialen Arbeit zu kurz. Gefordert wird, dass Beratungskonzepte erarbeitet werden, um eine professionelle Arbeit zu leisten.

Manche Expert\_innen wünschen sich in jeder Unterkunft eine/n ausgebildete/n Sozialarbeiter/in, die/der systematisch die Erstberatung bzw. die Erstgespräche durchführt. Im Grunde ist die Rolle der Sozialen Arbeit bereits in den bereits erwähnten „Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“ festgelegt:

„Die Betreuung von Flüchtlingen in Köln orientiert sich am individuellen Bedarf und verfolgt das Ziel, das friedliche Zusammenleben im Gemeinwesen zu fördern“ (Rat der Stadt Köln 2004, S. 13).

Grundsätzlich sind in jedem Wohnheim eine sozialarbeiterische Begleitung, eine Heimleitung und ein technischer Hausmeisterdienst erforderlich. Für diese „Funktionen sollen möglichst Fachkräfte eingesetzt werden“ (ebd.). Die Heimleitung kann eine sozialpädagogische Kraft übernehmen, Hausmeisterdienste können auch der Heimleitung übertragen werden. Für die soziale Betreuung soll ausreichend Personal zur Verfügung stehen, um auch die Sonderbedarfe der Geflüchteten zu berücksichtigen. Allerdings wird in den Leitlinien kein genauer Personalschlüssel benannt. Die Unterbringungsobjekte sind durch die Soziale Arbeit im Gemeinwesen zu verankern, ebenso ist die Freiwilligenarbeit zu fördern und aufzubauen. Geflüchtete, die in Privatwohnungen untergebracht wurden, sollen bezüglich Beratung und Begleitung weiterhin auf das Kölner Regelsystem zurückgreifen können (vgl. ebd.).

Je nach Phase hat das Personal in den Unterbringungen unterschiedliche Aufgaben. Diese werden im Folgenden beschrieben.

### 1. Orientierungsphase in der Erstaufnahmeeinrichtung

Die Aufnahme neu eingereister Flüchtlinge erfolgt durch eine soziale Fachkraft. In einem ausführlichen Aufnahmegespräch ist die Registrierung „der persönlichen Daten, der Familienkonstellation und evtl. gesundheitliche Beeinträchtigungen, die notwendige soziale Sicherung, die meldebehördliche Anmeldung, die Anmeldung in einer Kindertagesstätte, Schule und Hort“ (ebd.) zu leisten. Die neu Zugereisten erhalten zudem Informationen über das Unterbringungs- und Betreuungskonzept, werden über ihre zu erbringenden

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Integrationsleistungen ausführlich informiert und für die rechtliche oder soziale Beratung an externe Beratungsstellen weiter vermittelt (vgl. ebd., S. 14).

Die Phase in einer Erstaufnahmeeinrichtung dient der Steuerung der Belegung der Wohnheime (Phase 2). Bei der Steuerung können die gewonnenen Erkenntnisse aus Phase 1 berücksichtigt und entsprechende Belegungen in den Wohnheimen geplant werden. Hier ist auf die Bedürfnisse, vor allem die der besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge, einzugehen (vgl. ebd.).

### **2. Integrationsphase I im Wohnheim**

Die Unterbringung in einem Wohnheim dient der Integration der Flüchtlinge in das Gemeinwesen. Möglichst vielfältige und an die individuellen Bedarfe der Bewohner\_innen, angepasste Angebote werden geschaffen. Dazu gehören:

„Alphabetisierung und Sprachkurs, Information über Normen und Werte sowie Formen der Konfliktbewältigung in unserer Gesellschaft, Förderung des Zugangs zu Bildung, Ausbildung und – wenn möglich – zum Arbeitsmarkt, bekannt machen mit dem Kulturleben im Viertel/Stadt, Förderung des Auszugs aus dem Wohnheim gemäß den Belegungskriterien, Überleitung an Regelangebote in sozialen Diensten und bei freien Trägern“ (ebd.).

Um die Umsetzung dieser Angebote zu realisieren, ist eine finanzielle Beteiligung von Bund und Land erforderlich.

Aufgabe der Sozialarbeiter\_innen ist es, den Auszug in Privatwohnungen zu fördern. Zur Unterstützung und Begleitung der Bewohner\_innen können Freiwillige aus dem Gemeinwesen unterstützend tätig werden, jedoch nicht die Aufgaben der Fachkräfte ersetzen. Freien Trägern kann in den Wohnheimen die volle Verantwortung der Betreuung übertragen werden (vgl. ebd.).

### **3. Integrationsphase II in Privatwohnungen**

Wenn möglich, soll die Folgeunterbringung der Person in einer Privatwohnung desselben Stadtteils stattfinden, in dem sie vorher auch im Wohnheim untergebracht war. So könnte an bereits erreichten Integrationserfolgen angeknüpft werden, Kindergarten- und Schulwechsel sind vermeidbar und es bedarf keiner erneuten Orientierung für die Bewohner\_innen.

Betreuung und Beratung der Flüchtlinge sollen generell durch das Regelsystem erfolgen. Freiwillige können auch hier die Tätigkeiten der Sozialarbeiter\_innen unterstützen. Es gilt, stadtteilbezogene Angebote zu initiieren, bei denen der Interkulturelle Dienst koordinierende Aufgaben übernimmt (vgl. ebd., S. 15).

Auch die Kinder und Jugendlichen sollen durch das Regelsystem betreut und versorgt werden, d.h. Kindern von drei bis sechs Jahren werden Kindergartenplätze bereit gestellt, ältere Kinder bis 16 Jahren eine Beschulung ermöglicht und Jugendlichen ab 16 Jahren die Möglichkeit einer

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

schulischen und berufsbezogenen Bildung geboten. Die Teilnahme an Regelangeboten dient der Förderung der Integration.

Neben den schulischen Angeboten müssen für geflüchtete Kinder und Jugendliche weitere spezielle Angebote geschaffen werden. Ressourcen im medizinischen, therapeutischen, psychosozialen und pädagogischen Bereich müssen dringend ausgebaut und in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden (vgl. ebd., S. 15f.).

In den qualitativen Interviews mit den Expert\_innen wurde in Bezug auf den Stellenwert und die Rolle der Sozialen Arbeit besonderen Wert darauf gelegt, in der Beratungspraxis stets die rechtsstaatlichen Verfahren einzuhalten. Dafür ist es erforderlich, verbindliche Kriterien zu entwickeln, die transparent sein müssen. In Notunterkünften geht es primär um Vermeidung von Eskalation, präventive Maßnahmen der Sozialen Arbeit sind die Ausnahme. Der Zwang zur Nicht-Arbeit und eine verzögerte Ein- bzw. Beschulung der Kinder und Jugendlichen verschlimmern die Situation, so einige Expert\_innen. Auf europäischer Ebene gibt es Mindeststandards Sozialer Arbeit, die auf kommunaler Ebene Anwendung finden müssen, fordert eine befragte Person. In Bezug auf Minderjährige gibt es ebenfalls Standards. Auch hier gibt es das Problem der personalen Überlastung. Betont wird von einer/einem Vertreter\_in der Stadt Köln, dass jedoch versucht wird, die Mindeststandards mit allen verfügbaren Kräften und Mitteln einzuhalten.

Ein\_e Expert\_in vermerkt dazu jedoch resignierend:

„Im Moment hat man ja [...] das Gefühl, dass die Soziale Arbeit gar nicht stattfindet und es findet nur Willkommenskultur und Ehrenamtler, die können das alleine. Und ich glaube tatsächlich, dass die Soziale Arbeit eine ganz entscheidende Rolle spielt“ (Interview F).

Erwähnt wird auch, dass die Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement in die Arbeit mit Flüchtlingen sehr wichtig ist. Noch wichtiger ist jedoch dessen intensive Anleitung durch die Soziale Arbeit. Sozialarbeiter\_innen müssten insofern auch die Koordinierung der Willkommensinitiativen übernehmen. Ansonsten droht folgendes Szenario:

„Oftmals kommen ja auch Willkommensinitiativen, sind unglaublich übergriffig und haben irgendwie die Erwartungshaltung, dass da minderbemittelte Lernbehinderte kommen und begegnen denen dann mit einer Behindertenpädagogik der 50er Jahre“ (Interview C, 33).

Zu den Mindeststandards gehört auch die Einstellung von berufserfahrenen Sozialarbeiter\_innen, also nicht nur von Berufsanfänger\_innen. Auch die quantitative Ausstattung mit Sozialarbeiter\_innen ist eine wichtige Frage. Manche Expert\_innen fordern, die Fallzahlen zu reduzieren. Sozialarbeiter\_innen müssen die Kapazitäten haben, Menschen bei wichtigen Terminen zu begleiten, ausreichend Zeit für Teambesprechungen, Fallbesprechungen und kollegialen Austausch zu haben und Angebote zur Supervision wahrnehmen zu können.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Beklagt wird von einigen Expert\_innen der zu geringe Personalschlüssel in den Unterkünften. Der Personalschlüssel wird unterschiedlich dargestellt: 1:80 in Einrichtungen der freien Träger, 1:160 in Einrichtungen, die die Stadt betreut (allerdings müssen die externen Angebote durch Soziale Arbeit berücksichtigt werden). 1:160 wird jedoch als Ausnahme dargestellt, d.h. in der Regel ist der Schlüssel faktisch ungünstiger (realistisch 1:320). Die Sicherheitsregeln (Brandschutz) werden als zu eng/hart interpretiert.

Die folgende Übersicht zeigt, dass der zuletzt genannte Wert am realistischsten erscheint.

**Tabelle 3: Zuständigkeit für Anzahl von Personen und Stundenumfang pro Woche**

	Ich bin zuständig für insgesamt ... Personen	mit einem Stundenumfang von ... pro Woche
<b>Mittelwert</b>	227,14	36,79
<b>Minimum</b>	13	20
<b>Maximum</b>	680	41

N= 22; keine Angabe:1

Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

Bei den Notunterkünften mit abgetrennten Schlafräumen und Gemeinschaftsverpflegung ist der Mittelwert mit 630 Personen bei 39 bis 41 Stunden der höchste. Der niedrigste Mittelwert zeigte sich bei der Notunterkunft ohne abgetrennte Schlafräume und mit Gemeinschaftsverpflegung mit 130 Personen bei 30 bis 41 Stunden. Bei den Wohnheimen zeigte sich ein Mittelwert von 116 Personen mit 20 bis 41 Stunden und bei den Hotels/Pensionen ein Mittelwert von 197,25 Personen mit 25 bis 39 Stunden. Zudem konzentriert sich die Beschäftigung in den Unterkünften auf den nicht-technischen Bereich.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Beschäftigten neben der Leitung. Dabei dominiert eindeutig der nicht-technische Bereich, d.h. die Soziale Arbeit macht nicht mal ein Viertel des Personals aus.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

**Tabelle 4: Anzahl der Beschäftigten im sozialen und nicht-sozialen Bereich und Anzahl der freiwillig Tätigen**

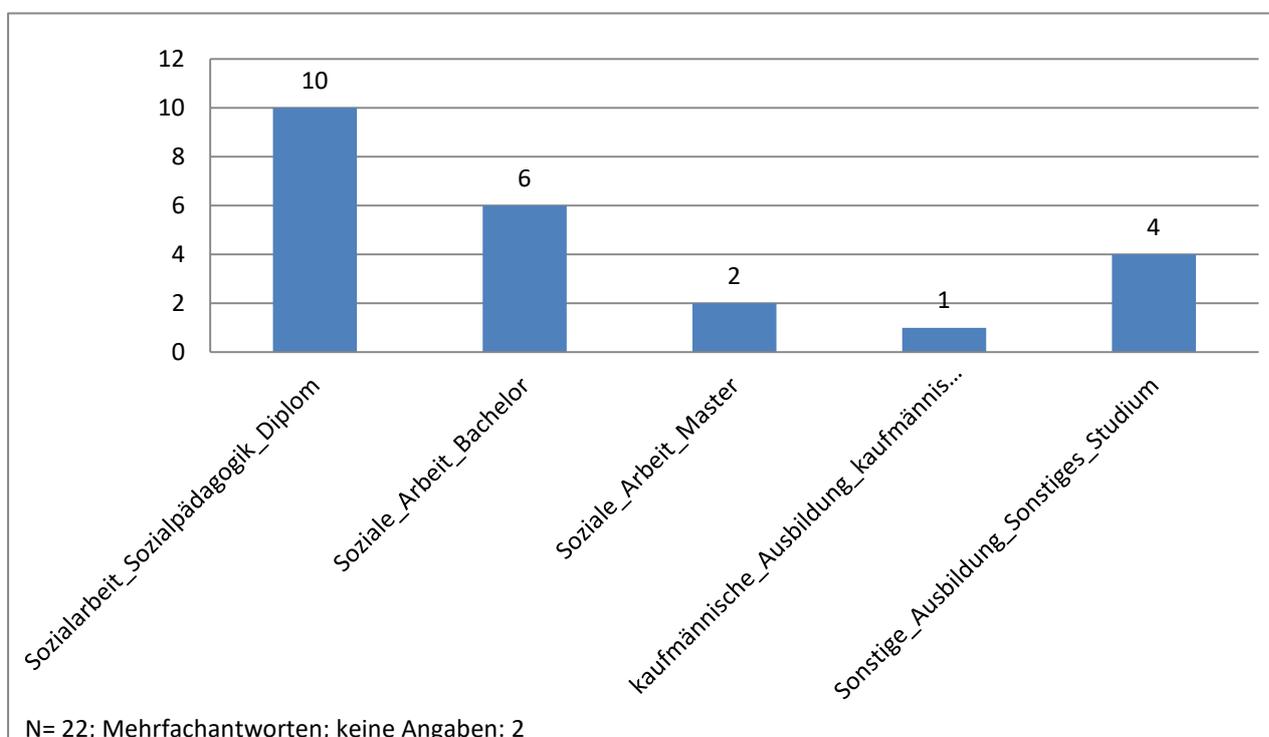
	Anzahl der Beschäftigten im sozialen Bereich	Anzahl der Beschäftigten im nicht-sozialen Bereich	Anzahl der freiwillig Tätigen im sozialen Bereich
<b>Mittelwert</b>	3,50	13,10	19,70
<b>Minimum</b>	0	1	0
<b>Maximum</b>	13	62	70

N = 22, keine Angabe 1

Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Professionen und Qualifikationen der Leitungen. Ersichtlich wird, dass zumindest die Leitungen der Einrichtungen mehrheitlich über eine sozialarbeiterische bzw. sozialwissenschaftliche Ausbildung verfügen.

**Abbildung 11: Qualifikation(en) der Leitungen**



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

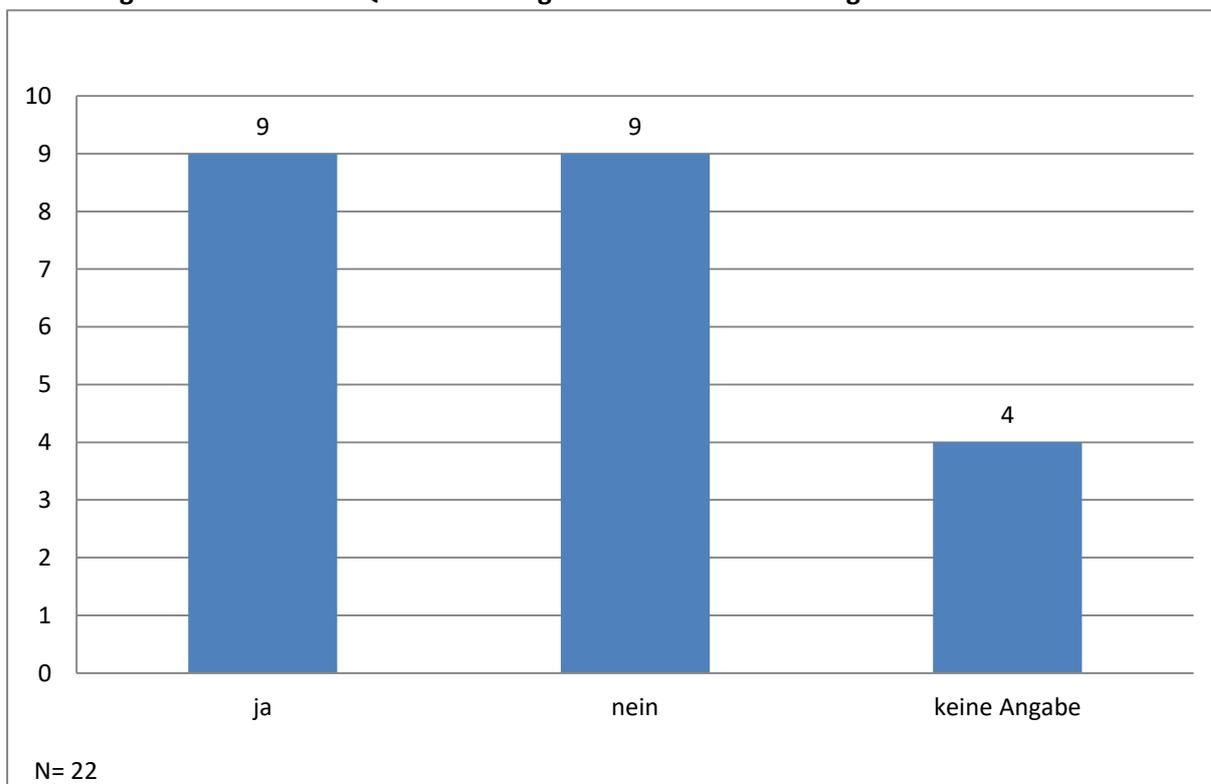
Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

15 Leitungen gaben an, neben der Leitung noch weitere Funktionen auszuführen. Hinsichtlich der Aussage, seit wann die Leitung diese Funktion innehat, gibt es erhebliche Unterschiede. So gibt es Leitungen, die gerade erst begonnen haben, und andere, die über Jahrzehnte die Unterbringung leiten. Mehr als die Hälfte gab an, nicht alleine in der Leitungsfunktion zu sein. Vier Leitungen gaben an, eine Bezahlung zu erhalten, die niedriger ist als der Tarif.

In Bezug auf Qualitätsstandards gibt es auch enormen Verbesserungsbedarf. Die Hälfte der Einrichtungen zeigt an, dass es kein Qualitätsmanagement gibt.

**Abbildung 12: Standards für Qualitätsmanagement in den Einrichtungen**



Quelle: eigene Erhebung und Auswertung

Immerhin gaben 19 der befragten Leitungen an, dass die Beschäftigten mit Qualifikation in Sozialer Arbeit an Fort- und Weiterbildungsangeboten teilnehmen. Allerdings findet in 17 Einrichtungen der 22 Befragten keine Supervision statt. Auch hier ist aufgrund der enormen Belastung ein unbedingter Verbesserungsbedarf zu sehen.

## 8 Handlungsempfehlungen: Aspekte eines Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

### *Einige Sofortmaßnahmen*

Die empirische Studie hat gezeigt, dass die derzeitigen Formen der Unterbringung von Flüchtlingen in Köln ein ernst zu nehmendes politisches und soziales Problem darstellen. Aus der Perspektive der Menschenwürde und der Menschenrechte sind die Zustände in den sogenannten Notunterkünften der Stadt Köln nicht hinnehmbar. Integration wird durch den derzeitigen Umgang mit Flüchtlingen verhindert oder zumindest erschwert. Insbesondere die Unterbringung in Turnhallen ist nach dieser Studie nicht zu befürworten. Diese Unterbringungsform stellt für die Flüchtlinge einen sehr hohen Stressfaktor dar, bedingt u.a. durch die Lautstärke, aber auch durch die mangelnde Privatsphäre, das Nichtvorhandensein von Rückzugsmöglichkeiten und dem Fehlen von Sichtschutz zwischen Schlafeinheiten. Insbesondere bei der Gruppe der besonders Schutzbedürftigen zeigen sich hier besondere Belastungen. Diese Situation kann weitere Krankheiten bewirken oder bereits bestehende verstärken. Zudem wird den Flüchtlingen in dieser Unterbringungsform nicht die Möglichkeit gegeben, ein eigenes Leben zu führen. Die Organisation des eigenen Alltagslebens, wie sie durch Einkaufen, Kochen, Waschen etc. gewährleistet wird, gehört zu den zentralen Aspekten der Entwicklung von Identität. Wird diese fremd organisiert oder gar fremd bestimmt, gerät diese Entwicklung aus den Fugen. Mut und Motivation gehen verloren und es können Konflikte entstehen, entweder unter den Flüchtlingen oder zwischen dem Personal und den Geflüchteten. Besonders problematisch an dieser Unterbringungsform ist, dass es sich seit dem zunehmenden Mangel an Unterbringungsmöglichkeiten nicht um eine kurzzeitige Lösung handelt. Die dort lebenden Flüchtlinge sind diesen Bedingungen längere Zeit ausgeliefert. Um drohende Konflikte abzuwenden, müssen einige Direktmaßnahmen getroffen werden, die die vom „Runden Tisch für Flüchtlingsfragen“ entwickelten „Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln“ (Stadt Köln o.J.) berücksichtigen bzw. anwenden. Sie beinhalten sowohl bauliche Mindeststandards, Standards der Unterbringung besonders schutzbedürftiger Personengruppen als auch Standards in Bezug auf Gesundheit, Bildung, Betreuung und Freizeit, jeweils einerseits für Notaufnahme-, Erstunterbringungseinrichtungen und Turnhallen und andererseits für dauerhaftes Wohnen, Systembauten (Container), Hotels und Bestandseinrichtungen. In der o.g. Quelle (vgl. ebd.) wird moniert, dass die definierten Mindeststandards „zurzeit in Einzelfällen nicht erfüllt“ und deshalb für Köln unbedingt festgeschrieben werden müssen. Unabhängig von der Unterbringungsform ist es zudem wichtig, dass diese Standards trägerunabhängig eingehalten werden und ein angemessenes Versorgungs-, Betreuungs- und Beratungsangebot für alle zugänglich ist. Eine weitere zentrale Forderung ist, das bisher so erfolgreiche Auszugsmanagement zu unterstützen und auszubauen, da es eine sehr gute, kurzfristige und

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

effektive Strategie ist, Integration und soziale Teilhabe für Flüchtlinge im Wohnungsbereich zu ermöglichen (vgl. hierzu auch Ottersbach 2011, S. 155f.).

### *Vorbeugende Sozialpolitik als Wohnungspolitik*

Nicht nur in Köln, sondern auch aus anderen Städten, insbesondere aus Städten mit großem Wohnungsmangel, wird von ähnlichen Problemen berichtet (vgl. Cremer 2015). Zurzeit gibt es weder einheitliche Standards der Unterbringung von Flüchtlingen auf Bundes- noch auf Landesebene. In manchen Ländern existieren Standards, in anderen nicht (vgl. Wendel 2014, S. 37f). Für Flüchtlinge ist es deshalb durchaus bedeutsam, in welchem Bundesland sie untergebracht werden.

Eine „vorbeugende Sozialpolitik“ sollte sich deshalb zu einer ihrer dringlichsten Aufgaben machen, die Wohnungsnot mittelfristig in den Großstädten zu lindern, um den vielen unterschiedlichen Wohnungssuchenden und hier insbesondere Flüchtlingen eine menschenwürdige Bleibe zu verschaffen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015) prognostiziert für den Zeitraum 2015 bis 2020 einen Bedarf von ca. 270.000 neuen Wohnungen pro Jahr.<sup>10</sup> Vor allem preisgünstiges Wohnen für etwa sieben bis acht Euro und öffentlich gefördertes Wohnen für ca. fünf bis sechs Euro pro Quadratmeter sind ein großes Manko. Nur etwa ein Siebtel der notwendigen, öffentlich geförderten Wohnungen wird jährlich errichtet, das sind ca. 12.000 Wohnungen. Hinzu kommt, dass immer mehr Sozialwohnungen inzwischen ihren Status als (öffentlich geförderte) Sozialwohnung verlieren. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens können Wohnungen aus der Sozialwohnungsbindung herausfallen, wenn deren Mieter\_innen ein Einkommen über der Berechtigungsgrenze haben. Zweitens fallen viele Wohnungen nach einer bestimmten Förderlaufzeit (in der Regel nach 35 bis 40 Jahren) aus der Förderung heraus und werden dann auf dem freien Markt angeboten.<sup>11</sup> Ein weiteres großes Problem ist die Privatisierung von Sozialwohnungen. Der komplette Verkauf der bisher in kommunaler Hand sich befindenden Sozialwohnungen an private Investor\_innen mit dem Ziel der Haushaltssanierung schränkt den Handlungsbedarf von Kommunen erheblich ein. Diese produzierte oder zumindest geduldete Verknappung von preisgünstigem Wohnen in den Ballungsgebieten führt gerade unter Geringverdiener\_innen zu Spannungen, Konflikten und Ressentiments, von denen vor allem rechtsextreme Gruppierungen und Parteien profitieren. Eine „vorbeugende Sozialpolitik“ ist deshalb auch eines der effektivsten Mittel, solchen Strömungen Einhalt zu gebieten. Durch die hohe Zahl an Flüchtlingen, die mit der Anerkennung als Asylbewerber\_innen auch das Recht

---

<sup>10</sup> Andere Einrichtungen wie das Pestel-Institut oder das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gehen von 400.000 neuen Wohnungen jährlich aus, die gebaut werden müssten (vgl. tagesschau.de (Abruf 09.06.2016)).

<sup>11</sup> Das Pestel-Institut berichtet auf seiner Homepage, dass ca. 100.000 Sozialwohnungen jährlich vom Markt verschwinden und inzwischen ca. 4 Mio Sozialwohnungen fehlen (vgl. <http://www.pestel-institut.de/themenbereiche/wohnungsmarkt/> (Abruf 09.06.2016)).

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

auf den Wohnberechtigungsschein und somit auf eine Sozialwohnung erhalten, wird das Problem des Mangels an öffentlich gefördertem Wohnraum zweifellos noch verschärft. Zu fordern ist deshalb zunächst der massive Ausbau des sozialen Wohnungsbaus, vor allem in den Ballungsräumen. Um kostengünstigen Wohnungsneubau zu ermöglichen, ist preiswertes Bauland erforderlich (vgl. hierzu Bormann et.al. 2016). Konzepte sollten deshalb eine Verbindung von ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten und Steueranreizen vorsehen. Dafür ist eine Kooperation von Politik und Verwaltung nötig, die bereit ist, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Dazu gehörte u.a. der Verkauf von Bauland durch die Kommunen als kurzfristige Haushaltssanierungsstrategie, die bewirkt hat, dass nun dringend erforderliches Bauland nicht mehr zur Verfügung steht. Gegenstrategien, wie z.B. die Ausweitung des Rechts der Kommunen, zusätzliche Bauflächen zu erwerben, sollten dringend umgesetzt werden (vgl. ebd., S. 4). Eine solche Gegenstrategie könnte auch die Reform der Grundsteuer sein, die zurzeit eine Besteuerung sowohl des Bodens als auch der Gebäude vorsieht. Eine ausschließliche Besteuerung des Bodens hätte den Vorteil, dass es sich nicht mehr lohnt, Boden brach liegen zu lassen und die Flächennutzung somit effizienter würde. Auch umweltpolitische Richtlinien gehören auf den Prüfstand. Die Verschärfung der Energieeinsparverordnung hat die Baukosten deutlich erhöht; das Kosten-Nutzen-Verhältnis der neuen Verordnungen ist eher negativ. Auf den enormen Wohnungsmangel, verbunden mit den Gefahren und Folgen der Exklusion sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen hat das Bundesbauministerium inzwischen auch reagiert. Die Ministerin hat bestätigt, dass „mindestens 350.000 neue Wohnungen pro Jahr nötig (sind, die Autor\_innen), um den sozialen Zusammenhalt nicht zu gefährden.“ Ziel einer angemessenen Wohnungspolitik sollte auch sein, nicht nur steigende Mieten zu vermeiden, sondern auch die damit verbundenen Prozesse der Gentrifizierung und Segregation und deren fatale Folgen einzudämmen.<sup>12</sup> Reine Quartiere für Flüchtlinge oder Migrant\_innen begünstigen Isolation und verhindern Integration und Teilhabe. Anzustreben sind stattdessen die Errichtung gemischter Wohn- und Geschäftsquartiere, in denen Menschen unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft zusammenleben können.

### *Öffnung der Regelsysteme für Flüchtlinge*

Die Aspekte eines Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen sind genannt: Es handelt sich um geeignete Formen der Unterbringung, um medizinische Versorgung, Betreuung und Beratung der Flüchtlinge. Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass integrierte Gesamtkonzepte zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen bisher Mangelware sind. In einem integrierten Gesamtkonzept muss jedoch nicht alles in einer Einrichtung angeboten werden. Vorrangig ist zunächst die Form der Unterbringung. Die erste gesundheitliche Untersuchung sollte – im Anschluss an das Ankommen der Flüchtlinge – zunächst in der Notunterkunft erfolgen. Betreuung und Beratung sind jedoch auch durch externe Dienste

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu tagesschau.de (Abruf am 09.06.2016).

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

leistbar. Für mittel- und langfristige medizinische Untersuchungen sollte jedoch auch für Flüchtlinge eine Versorgung im Sinne des Regelsystems stattfinden. Bei der Integration der Flüchtlinge in die Regelsysteme muss überlegt werden, wie die beteiligten Institutionen (z.B. Wohnungsamt, Gesundheitsamt, Jugendhilfe etc.) für diese Aufgabe gestärkt werden können. Ein gegenseitiges Sich-Öffnen ist hierbei erforderlich. Von den Expert\_innen wurde in diesem Zusammenhang eine Vereinbarung mit allen Kooperationspartnern vorgeschlagen. Die Umsetzung dieser Vereinbarung müsste allerdings auch überprüft und ggf. korrigiert werden. Angeregt wurde in diesem Zusammenhang auch ein Schutz- und Anti-Gewaltkonzept. Wichtig ist außerdem, die Dienste mit den entsprechenden Kooperationspartnern abzustimmen und eine Begleitung zu den Angeboten der Regeldienste durch Sozialarbeiter\_innen zu gewährleisten.

### *Einführung eines überregionalen Planungs- und Kommunikationskonzepts*

Die Prognose von Entwicklungen und die vorausschauende Planung ist ein Aspekt, den es für Bund, für das Land NRW, für die einzelnen Kommunen, aber auch für die einzelnen Unterkünfte zu berücksichtigen gilt. Dies betrifft sowohl die Kenntnis der Anzahl der zu erwartenden Flüchtlinge als auch die Informationen über die zu erwartenden Flüchtlinge, wie Informationen über Behinderungen, Schutzbedürftigkeit, Informationen über Namen, Geburtstag, Geschlecht und den familiären Bezug, Krankheit, Schwangerschaft etc. Erforderlich ist hier eine bessere Planung und Kommunikation zwischen Bund, Land und Kommune. Im konkreten Fall sollte in Kooperation zwischen Bund, Land und Kommunen ein überregionales Planungs- und Kommunikationskonzept erarbeitet werden. Der gerade erschienene „Leitfaden: Aufbau eines Ankunftsentrums“ (vgl. BAMF 2016b), in denen bestehende Bundes- und Landesprozesse bezüglich der Asylverfahren (von der Registrierung der Asylbewerber\_innen bis zum Bescheid) in einem neuen, zentralisierten Prozess zusammengeführt werden sollen, ist ein erster Schritt in diese Richtung.

### *Reform des Asylbewilligungs- und Zuweisungsverfahrens*

Einigkeit besteht unter den befragten Expert\_innen darüber, dass die lang andauernden Asylverfahren gekürzt und das Arbeitsverbot aufgehoben werden müssen, um so den Menschen schneller eine Integration in die Gesellschaft und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die im Rahmen des Asylpakets I beschlossene sechsmonatige Residenzpflicht für neu ankommende Flüchtlinge in der Erstaufnahmeeinrichtung fördert Exklusion, da Sprachkurs-, Bildungs- und Arbeitsangebote nicht genutzt werden können. Auch die Verteilung nach dem „Königssteiner Schlüssel“, nach dem Flüchtlinge entsprechend den Einwohnerzahlen der Bundesländer aufgeteilt werden, ist zu überdenken, wenn man die tatsächlich ungleichen Situationen vor Ort betrachtet. Bundesländer oder Regionen mit hohem Bruttosozialprodukt beziehungsweise niedriger Arbeitslosigkeit sollten bei der Verteilung von Asylbewerber\_innen stärker in die Pflicht genommen werden als bisher. Eine Alternative wäre eine Kostenerstattung an ärmere

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Kommunen durch den Bund, die es bisher jedoch nicht gibt. Außerdem ist es sinnvoll, bei der Verteilung mehr als bisher auf möglicherweise bestehende Netzwerke der Flüchtlinge zu achten (vgl. Ottersbach 2014, S. 416). Hier ist jedoch der Bund in der Pflicht.

### *Stärkung des Stellenwerts und der Rolle der Sozialen Arbeit*

Insbesondere in Bezug auf die Aspekte der Betreuung und Beratung der Flüchtlinge sind der Stellenwert und die Rolle der Sozialen Arbeit in den Not- oder Gemeinschaftsunterkünften als sehr hoch bzw. wichtig zu bewerten. Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit e.V. (DBSH) definiert die Ziele Sozialer Arbeit in Anlehnung an die Standards der Sozialen Arbeit seitens des International Federation of Social Work (IFSW) wie folgt: „Soziale Arbeit als Beruf fördert den sozialen Wandel und die Lösung von Problemen in zwischenmenschlichen Beziehungen, und sie befähigt die Menschen, in freier Entscheidung ihr Leben besser zu gestalten. Gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse über menschliches Verhalten und soziale Systeme greift Soziale Arbeit dort ein, wo Menschen mit ihrer Umwelt in Interaktion treten. Grundlagen der Sozialen Arbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit“.<sup>13</sup> Das Triple-Mandat (Staub-Bernasconi) verpflichtet die Soziale Arbeit, sowohl die Interessen des Staates bzw. der Gesellschaft und dessen/deren Institutionen als auch die Bedürfnisse und Interessen der Flüchtlinge zu realisieren. Als drittes Mandat kommen die Menschenrechte hinzu, deren Anwendung sowohl globale als auch individuelle Herausforderungen impliziert (vgl. Ottersbach 2014, S. 409). Globale Herausforderungen sind Kenntnisse über die Herkunftsländer, die Fluchtgründe und -wege, die Betreuung während der Flucht und das Ankommen an den Grenzen der EU bzw. im Aufnahmeland. Als lokale Herausforderungen gelten Kenntnisse in Bezug auf alle Aspekte der Lebenslage der Flüchtlinge (rechtliche, ökonomische, soziale und kulturelle Aspekte) in Deutschland (vgl. Ottersbach 2011, S. 147f.) und das Wissen um die individuellen und subjektiven Bewältigungsstrategien der Flüchtlinge (vgl. ebd., S. 157f.). Ergänzt werden müssen diese Kompetenzen und Kenntnisse vor allem durch das Wissen um die fachwissenschaftlichen Grundlagen Sozialer Arbeit und einer reflexiven Perspektive auf Soziale Arbeit, Kommunikations- und Beratungskompetenz und diskriminierungssensible Kompetenzen (vgl. Alice Salomon Hochschule Berlin 2016, S. 9f.). Für die Leitung und auch für die Mitarbeit als Sozialarbeiter\_in in einer Unterkunft für Flüchtlinge sind diese Kenntnisse unentbehrlich. Sie ermöglichen erst einen menschenwürdigen Umgang mit Flüchtlingen. Sozialarbeiterische Konzepte müssen entwickelt werden, die die o.g. Kompetenzen benennen, beschreiben und die erforderlichen Schritte zu deren Aneignung und Anwendung darstellen. Dem besonderen Stellenwert und der wichtigen Rolle der Sozialen Arbeit bei der Unterbringung von Flüchtlingen muss auch in Bezug auf die Ressourcenausstattung Rechnung getragen werden. Je nach Phase (vgl. Abbildung 4, Kapitel 5.1.2) sind verschiedene Kompetenzen und eine unterschiedliche Betreuungsintensität von Bedeutung. Prinzipiell sollte

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu <http://www.dbsh.de/beruf.html>.

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

ein Personalschlüssel von 1:50 bei der Sozialen Arbeit mit geflüchteten Erwachsenen gewährleistet werden (vgl. Alice Salomon Hochschule Berlin 2016, S. 7f). Bei der Unterstützung der besonders schutzbedürftigen Personen ist ein Personalschlüssel von 1:20 und bei der Begleitung der Kinder von 1:10 als Mindeststandard zu fordern. Wie die vorliegende Studie nachweist, wird dieser Personalschlüssel zurzeit auf keiner Ebene umgesetzt. Ein unbedingtes Erfordernis ist in diesem Zusammenhang auch die Festlegung angemessener Beschäftigungsbedingungen und mandatsgerechter Beauftragungen von Sozialarbeiter\_innen in Gemeinschaftsunterkünften. In Bezug auf mandatswidrige Erwartungen, fachliche Unabhängigkeit, Eingruppierung und Vertragsdauer, Supervision und Intervision, Team und Vernetzung und Fort- und Weiterbildung (vgl. Alice Salomon Hochschule Berlin 2016, S. 5f) besteht – der Studie gemäß – weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf.

### *Etablierung eines Clearing-Verfahrens für Schutzbedürftige*

Um den Bedarfen bestimmter schutzbedürftiger Personengruppen besser gerecht werden zu können, sollten systematische Verfahren entwickelt werden, durch die Aspekte spezifischer Vulnerabilität, wie Traumatisierung, Schwangerschaft, Kindeswohlgefährdung und Rassismus- und Diskriminierungserfahrungen etc. besser kommuniziert und eingeordnet werden können. Hier gilt es vor allem, EU-Recht umzusetzen, denn seit Juli 2015 existieren gemäß der EU-Aufnahmerichtlinie Mindeststandards für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge. Dafür ist ein entsprechendes Clearing-Verfahren vorgeschrieben, an das sich die meisten Bundesländer jedoch nicht halten (vgl. auch Wendel 2014, S. 87). Aufgrund der interdisziplinären Ausrichtung des Studiums der Sozialen Arbeit ist diese für eine solche Aufgabe besonders prädestiniert. Die Identifizierung der Schutzbedürftigkeit allein ist jedoch nicht das Entscheidende, zumal die Soziale Arbeit auch keine Diagnose stellt. Vielmehr ist es ihre Aufgabe, an den Bedarfen der Flüchtlinge anzusetzen und diese bei der Entwicklung und Umsetzung passender Maßnahmen zu berücksichtigen. Das Vorhandensein von ausreichenden materiellen und personellen Ressourcen ist auch hier für die Handlungsfähigkeit eine zentrale Voraussetzung.

### *Förderung der Partizipation der Flüchtlinge*

Bei allen Unterbringungsformen ist die Teilhabe der Flüchtlinge von hoher Bedeutung (vgl. Alice Salomon Hochschule Berlin 2016, S. 7). Zur Teilhabe gehört auch die Möglichkeit, sich gegen Diskriminierung, Ungleichbehandlung, Stigmatisierung und Vertrauensbrüche zu wehren. Deshalb wird auch hier das Beschwerdemanagement als wichtig erachtet. In Köln ist man diesbezüglich in einer Vorreiterrolle, denn inzwischen ist vom Rat der Stadt eine solche Stelle bewilligt und auch schon besetzt worden. In der o.g. Studie und auch von den interviewten Expert\_innen wurden neben dem Beschwerdemanagement auch pragmatische Aspekte hervorgehoben, wie die Bedeutsamkeit eines Internetzugangs für die Teilhabe am öffentlichen Leben und für die Kommunikation mit Freund\_innen und Familienangehörigen.

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

### *Sonstige Maßnahmen*

Weiterhin ist eine Verbesserung der Beratungssituation, insbesondere die rechtliche Beratung anzustreben. Eine Art „Laufzettel“ erscheint sinnvoll, auf dem eingetragen wird, welche rechtliche Beratung mit welchem Ergebnis zu welchem Zeitpunkt in Anspruch genommen wurde. Außerdem sollte die Anwesenheit von Sozialarbeiter\_innen in Hotels gesichert sein, um auch dort Betreuungsangebote und Beratung zu ermöglichen. Eine verbesserte Kooperation mit Ärzten und Pflegepersonal ist absolut erforderlich wie auch die Notwendigkeit, dass Therapeut\_innen über Sprachkenntnisse verfügen. Dies gilt insbesondere für die Kooperation bezüglich der Gruppe der besonders Schutzbedürftigen.

## Literatur

Alice Salomon Hochschule Berlin (2016): Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften – Professionelle Standards und sozialpolitische Basis, [https://www.ash-berlin.eu/fileadmin/user\\_upload/pdfs/Profil/alice\\_solidarisch/Positionspapier\\_Soziale\\_Arbeit\\_mit\\_Gefl%C3%BChteten.pdf](https://www.ash-berlin.eu/fileadmin/user_upload/pdfs/Profil/alice_solidarisch/Positionspapier_Soziale_Arbeit_mit_Gefl%C3%BChteten.pdf). (Zugriff: 01.06.2016).

Bezirksregierung Arnsberg (2014): Fortschreibung der Leistungsbeschreibung über Standards in Unterbringungseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen, [http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Auslaenderfragen/Asyl/2014-10-12\\_leistungsbeschreibung\\_neu.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Auslaenderfragen/Asyl/2014-10-12_leistungsbeschreibung_neu.pdf). (Zugriff: 01.06.2016).

Bezirksregierung Arnsberg (2014a): Neue Sicherheitsstandards in allen Asylbewerberunterkünften des Landes vereinbart. In: Presse Information, 179/14.

Bezirksregierung Köln (2015): Informationen zum Thema Flüchtlinge und Unterkünfte. Dezernat 20. Köln, [http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/leistungen/abteilung02/20/broschuere.pdf](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung02/20/broschuere.pdf). (Zugriff: 16.04.2016).

Bezirksregierung Köln (2015a): Dezernat 20 – Unterbringung von Flüchtlingen, [http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/leistungen/abteilung02/20/index.html](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung02/20/index.html). (Zugriff 16.04.2016).

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Bokranz, Gesa (2015): Aktuelle Informationen zur Flüchtlingsunterbringung und Betreuung bei der Stadt Köln. Amt für Wohnungswesen. Köln.

Bormann, René/Hatzfeld, Ulrich/Kühl, Carsten/Krautzberger, Michael/zur Nedden, Martin (2016): Wohnungsnot beenden. Mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren. In: WISO-direkt, August 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe Dezember 2015. Tabelle Diagramme Erläuterungen. [www.bamf.de](http://www.bamf.de).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Januar 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a): Glossar EASY, [https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/\\_function/glossar.html?lv3=1504436&lv2=1364170](https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504436&lv2=1364170). (Zugriff: 26.04.16).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Leitfaden: Aufbau eines Ankunftsentrums, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/leitfaden-aufbau-ankunftszentrum.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/leitfaden-aufbau-ankunftszentrum.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff: 16.06.2016).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL\\_07\\_2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL_07_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=5). (Zugriff: 09.06.2016).

Cremer, Hendrik (2015): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen. In: WISO-direkt, Oktober 2015.

Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Köln e.V. (2016): Flüchtlinge, <http://www.drk-koeln.de/was-wir-tun/menschen-in-not/fluechtlinge.html>. (Zugriff: 07.05.2016).

Heinold, Hubert (2015): Recht für Flüchtlinge. Ein Leitfaden durch das Asyl- und Ausländerrecht für die Praxis. Hrsg. von Pro Asyl. Karlsruhe: Von Loeper Literaturverlag. JobCenter Köln (2016): Regelleistung, <http://www.jobcenterkoeln.de/site/regelleistungen/> (Zugriff: 21.05.2016).

Kölner Flüchtlingsrat (März 2016): Flüchtlingspolitische Nachrichten März 2016, <http://koelner-fluechtlingsrat.de/neu/userfiles/pdfs/FluePoINa2016-03.pdf>. (Zugriff: 01.06.2016).

Kölner Flüchtlingsrat (Januar 2016): Flüchtlingspolitische Nachrichten Januar 2016, <http://koelner-fluechtlingsrat.de/neu/userfiles/pdfs/FluePoINa2016-01.pdf>. (Zugriff: 01.06.2016).

## Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (2013): Muster-Hygieneplan für Gemeinschaftsunterkünfte für Erwachsene.

Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim und Basel: Beltz Verlag. 12. Überarbeitete Auflage.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Schriftlicher Bericht des Ministerium für Inneres und Kommunales „Planungsstand bezüglich neuer Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber und aktuelle Situation in den Einrichtungen“ vor der Sitzung des Innenausschusses am 21. Januar 2016 – Antrag der Fraktion der PIRATEN. 13.01.2016.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Projektbericht. Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen.

Ottersbach, Markus (2011): Zur Lage der Flüchtlinge in Köln. In: Ottersbach, Markus; Pröiß, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. In: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 145-168.

Ottersbach, Markus (2014): Regionale Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. In: Soziale Arbeit. Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete, Oktober/November, S. 409-417.

Stadt Köln (2015): Flüchtlingsunterbringung in Köln. Ergebnisse zur erfolgten Prüfung und Priorisierung städtischer Turnhallen. Donnerstag, 17.12.2015, [http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/2015-12-17\\_information\\_fl%C3%BChtlingssituation\\_und\\_ergebnis\\_der\\_turnhallenpriorisierung.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/2015-12-17_information_fl%C3%BChtlingssituation_und_ergebnis_der_turnhallenpriorisierung.pdf). (Zugriff: 01.06.2016).

Stadt Köln (2016): Standorte der Flüchtlingsunterbringung in Köln. Stand: 24.03.2016. URL: [http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/basis\\_stadtbezirkkarte\\_%C3%9Cbersicht\\_a3\\_24032016\\_bunt.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/basis_stadtbezirkkarte_%C3%9Cbersicht_a3_24032016_bunt.pdf). (Zugriff: 01.06.2016).

Stadt Köln (2016a): Aktuelle Informationen zur Unterbringung Geflüchteter. Freitag, 08.04.2016, [http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/2016-04-08\\_aktuelle\\_informationen\\_zur\\_unterbringung\\_gefl%C3%BChteter.pptx.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/2016-04-08_aktuelle_informationen_zur_unterbringung_gefl%C3%BChteter.pptx.pdf). (Zugriff: 07.05.2016).

Stadt Köln (o.J.): Mindeststandards für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen. Dezernat für Soziales, Integration und Umwelt. Amt für Wohnungswesen. Köln.

## **Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen**

Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln

---

Prölß, Claus-Ulrich (2011): Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsarbeit der Stadt Köln. In: Ottersbach, Markus; Prölß, Claus-Ulrich (Hrsg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169-191.

Rat der Stadt Köln (2004): Leitlinien zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in Köln.

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Hrsg. von Pro Asyl.

## **Anlagen**

Fragebogen für quantitative Interviews

Leitfaden für qualitative Interviews